

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Annika Kruus

**RIIGI HUVIDE JA KOHALIKU OMAVALITSUSE
ENESEKORRALDUSÕIGUSE VAHEKORD MAAVARADE
KAEVANDAMISE JA SELLE PLANEERIMISE VALDKONNAS**

Magistritöö

Juhendaja: LL.M. Kaarel Relve

Tallinn
2016

Sisukord

Sisukord.....	2
Sissejuhatus.....	3
1. Riigi otsustusõigus maavarade kaevandamisel.....	7
1.1. Maavarade omandiõigus ja arengud maavarade kaevandamisõiguses.....	7
1.2. Riigi otsustuspädevuse ulatus.....	12
1.2.1. Tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud reguleerimise režiim.....	12
1.2.2. Kohaliku omavalitsuse võimalused osaleda otsustusprotsessis.....	14
1.2.3. Otsustuspädevuse jaotus.....	16
1.2.3.1. Põhiseaduse § 5 otsustuspädevuse jaotuse alusena.....	17
1.2.3.2. Maavara olulisus otsustuspädevuse jaotuse alusena.....	23
1.3. Kohaliku elu ja riigielu küsimuse eristamine.....	28
2. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ja riigi huvide vahekord.....	35
2.1. Maavarade kaevandamine ja kohalik looduskaitse.....	35
2.1.1. Kaitsealade loomise pädevus.....	35
2.1.2. Riigi otsustuspädevuse ja kohaliku omavalitsuse otsustuspädevuse vahekord.....	36
2.1.3. Riigi huvide mõju kohaliku kaitseala loomisele.....	39
2.2. Maapõue kaitsest tulenevad piirangud.....	44
2.2.1. Piirangute kohaldatavus planeerimisvõimu teostamisele.....	44
2.2.2. Kaitse eesmärk.....	45
2.2.3. Kaevandamisväärsena säilimine.....	47
2.2.4. Juurdepääs maavaravarule.....	49
2.2.5. Püsiva iseloomuga tegevus.....	49
2.2.6. Piirangute proportsionaalsus.....	50
2.3. Kaevandamisloa vastuolu kohaliku omavalitsuse planeeringutega.....	55
2.3.1. Kaalutlusõiguse ulatus maa sihtotstarve muutmise menetluses.....	55
2.3.2. Planeeringu kooskõlastamise nõue.....	59
Kokkuvõte.....	63
Abstract.....	68
Kasutatud allikad.....	71
Teaduskirjandus.....	71
Normatiivaktid.....	72
Kohtupraktika.....	73
Seaduseelnõud ja seletuskirjad.....	73
Arengukavad ja strateegiad.....	74
Rahvusvahelised konventsioonid.....	74
Muud materjalid.....	75

Sissejuhatus

Maavarade kaevandamisega kaasneb otsene mõju kohalikule kogukonnale, mistõttu on oluline maavarade kaevandamistegevuse lubatavuse otsustusmehhanismis kaasata kohaliku kogukonna huve kaitsev kohaliku omavalitsus. Eestis on antud kohalikule omavalitsusele võimalus kaasa rääkida maavarade ekspluateerimisel kaevandamisloa menetluses. Kohaliku omavalitsuse poolne kaevandamisloale nõusoleku andmata jätmine on kaevandamisloast keeldumise alus. Kaevandamisloast keeldumise alused on maapõueseaduse (edaspidi: *MaaPS*)¹ § 34 lg-s 1 sätestatud kujul, mis ei võimalda nende esinemise korral loa andjal kaevandamisluba välja anda. Sellest tulenevalt on loa andjale kohaliku omavalitsuse poolse nõusoleku andmata jätmine otsuse tegemisel õiguslikult siduv. Seega võib öelda, et seadusandja on ühelt poolt andnud kohalikule omavalitsusele otsustuspädevuse maavarade kaevandamisloa menetluses. Teiselt poolt on seadusandja jätnud siiski riigile võimaluse nimetatud otsustuspädevusest mööda minna läbi Vabariigi Valitsuse nõusoleku. Selline regulatsioon on tekitanud õigusvaidlusi, kuivõrd ei ole selge, mida tegelikult tähendab kohaliku omavalitsuse nõusolekust keeldumine ning millal võib Vabariigi Valitsus anda oma nõusoleku kohaliku omavalitsuse vastasseisust sõltumata. Maavarade kaevandamise otsustuspädevuse jaotusega seonduvad probleemid on tekkinud Vabariigi Valitsuse nõusoleku andmise aluste puudumisest regulatsioonis. Kuigi Vabariigi Valitsuse otsustusõigus on piiratud ülekaaluka riigi huvi olemasoluga on seadusandja nii kehtiva regulatsiooni kui ka hetkel loodava regulatsiooniga jätnud sätestamata nimetatud huvi olemasolu kindlaks tegemiseks kindlad kriteeriumid, mistõttu on täitevvõimule jäetud nii otsustusõigus kui ka selle piirangu aluste sisustamise õigus. Selline regulatsioon võib jätta riigile liigselt laia kaalutlusruumi, mis omakorda raskendab kohalikul omavalitsusel kohalike elu küsimuste lahendamisel pikemaajaliste otsuste tegemist, kuivõrd riigi ülekaalukate huvide olemasolu võimalikkus ei ole prognoositav.

Riigikohtu halduskolleegium on eelpool nimetatud otsustuspädevuse jaotust hinnates esitanud seisukoha, mille kohaselt peab maavarade lõplik otsustusõiguse jääma riigile, sest riik omab põhiseaduse (edaspidi: *PS*)² §-st 5 tuleneva loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte järgimise tagamiseks vajalikku üleriikliku ülevaadet.³ Samas on Riigikohtu halduskolleegium teises lahendis tõdenud, et kaevandamisluba ei saa realiseerida, kui see on vastuolus kohaliku

¹ Maapõueseadus RT I, 07.07.2015, 23

² Eesti Vabariigi Põhiseadus RT I, 27.04.2011, 2

³ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 13

omavalitsuse planeeringutega.⁴ Seega on kohalikul omavalitsusel siiski, läbi planeeringute muutmata jätmise, õigus otsustada lõplikult maavarade kaevandamise võimalikkus. Selliselt on tekkinud olukord, kus ühelt poolt peab riigile jääma lõplik otsustusõigus maavarade kaevandamise lubatavusel, kuid teiselt poolt on kohalikul omavalitsusel kaevandamisloa järgselt planeeringute muutmata jätmisel võimalik takistada loa realiseerimist ning läbi selle otsustada maavarade kaevandamise lubatavuse üle. Selline regulatsioon tekitab kahe otsustuspädevuse, riigi õiguse otsustada lõplikult maavarade kaevandamise lubatavuse üle ja kohaliku omavalitsuse planeerimisvõimu, vahekorras õigusselgusetust ja pädevusvaidlusi.

Teine riigi ja kohalike huvide konflikti tekkimise allikas on riigi otsustusõigusest ning maapõue kaitsenõuetest tulenevad olulised piirangud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega hõlmatud küsimuste lahendamisele. Huvide konfliktist tulenevad probleemid avalduvad kõige selgemini kaevandamistegevust piiravates või takistavates kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvate kohalike elu küsimuste otsustamisel nagu kohalik looduskaitse ja ruumiline planeerimine.

Näiteks on kohalikul omavalitsusel õigus luua kohalik kaitseala ning selle piiranguvööndis kaitse-eeskirjaga või planeeringuga keelata maavarade kaevandamine. Samas peab Riigikohtu praktika kohaselt jääma riigile lõplik otsustusõigus maavarade kasutamisel. Kuivõrd sellekohane kohtupraktika puudub ei ole analüüsitud seda, kas ja kuidas mõjutab riigi otsustusõigus kohaliku omavalitsuse poolt loodud kaitseala kehtivust või õiguslikku püsivust. Looduskaitseseaduse (edaspidi: *LKS*)⁵ regulatsiooni kohaselt ei ole kohalikul omavalitsusel kohustust kaasata riik kaitseala loomise menetlusse, kuid kohalik omavalitsus peab kaalutusõiguse teostamisel arvestama kõigi asjasse puutuvate huvidega, sealhulgas riigi huviga tagada maavarade kaevandamise võimalikkus. Probleem on aga selles, millisel alusel saab kohalik omavalitsus eeldada võimalike riigi huvide olemasolu ja nende kindlakstegemise vajalikkust.

Lisaks kohalikule looduskaitsele sisaldab maavarade kaevandamise regulatsioon ulatuslikke piiranguid kohaliku omavalitsuse õigusele teha iseseisvaid planeerimisotsustusi. Näiteks maapõue kaitse regulatsiooni kohaselt on maardla asukohas maavarade kaevandamine prioriteetseks maakasutusviisiks, mistõttu on oluliselt piiratud kõiki ehitus-ja arendustegevusi,

⁴ RKHKo 3-3-1-35-13, p 19

⁵ Looduskaitseseadus RT I, 23.03.2015, 122

mis võivad ohustada juurdepääsu maavaradele või nende kaevandamisväärsust. Nende piirangute proportsionaalsust seoses kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega hõlmatud planeerimisvõimuga ei ole kohtupraktikas analüüsitud, kuid probleemide olemasolule on õiguskirjanduses viidatud.⁶

Eelpool kirjeldatud õiguslikud probleemid on aktuaalsed, sest hetkel luuakse keskkonnaseadustiku eriosana uut maapõueseaduse regulatsiooni. Uue regulatsiooni eelnõudes ja seletuskirjades, aga ei ole lahendatud kõiki nimetatud probleeme ning konflikte tekitavat regulatsiooni on täiendatud enamjaolt ainult õigekeele mitte sisulistel kaalutlustel. Võttes arvesse alternatiivsete ehitusmaterjalide ja energiaallikate osatähtsuse kasvu nii kohalikul, regionaalsel, riiklikul kui üle-euroopalisel tasemel omab maavarade kaevandamise ja kasutamise üle otsustusõiguse ning sellega seonduvate vastandlike huvide kaalumise õiguslike aluste ning probleemkohtade analüüs tähendust nii riikliku kui kohaliku arengu suunamise kontekstis. Lisaks eelnevale viitab probleemi aktuaalsusele ka kohtupraktika, kus riigi ja kohalike huvide konflikt seoses kohaliku elu küsimuste ja maavarade kaevandamise lubatavusega jätkuvalt esile kerkib.

Võttes arvesse ülal kirjeldatud õiguslikke probleeme on käesoleva magistritöö peamiseks uurimisküsimuseks, kuidas ja millisel määral piirab riigil olev maavarade kaevandamise lubatavuse lõplik otsustusõigus kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ja kas selline riive on proportsionaalne. Eelpool nimetatud küsimusele vastuse leidmiseks tuleb analüüsida järgmisi alaküsimusi. Esiteks, kuidas on jagunenud pädevus kohalike omavalitsuste ja riigi vahel kaevandamise korraldamisel? Kuidas sisustada riigil lasuvat lõplikku otsustusõigust kaevandamise valdkonnas? Kas maavarade kasutamise üle otsuste tegemine võib kuuluda kohaliku elu küsimuste hulka ja sellest tulenevalt olla ka kohaliku omavalitsuste pädevuses, kui jah, miks peaks maavarade kaevandamise lõplik otsustusõigus olema riigil? Millisel määral mõjutab riigi lõplik otsustusõigus maavarade kaevandamise üle kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku enesekorraldusõigust maavarade kaevandamisest enim mõjutatud kohaliku elu küsimuste

⁶ Vt näiteks: Vaarmari, K; Vahtrus, S. Maavarade kasutamise ruumilise planeerimise võimalused õiguslik analüüs.

Keskkonnaõiguse Keskus 2014, lk 19 - Arvutivõrgus:

http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Maavarade_kasutamise_analyys_K6K_lõplik_18.12.14.pdf; Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine- Kas ehitusmaterjalidena kasutatavate maavarade kaevandamine on korraldatud jätkusuutlikult ning arvestades Eesti elanike ja loodusega. Tallinn 14.mai 2009, lk 1 - Arvutivõrgus:

http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Estonia_f_est_Arrangement%20of%20Mining%20Mineral%20Resources%20Used%20in%20Construction.pdf (20.06.2015)

lahendamisel? Kas selline sekkumine kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse on sellisel kujul proportsionaalne?

Selleks, et analüüsida ja leida vastus püstitatud uurimisküsimustele on töö jaotatud kahte peatükki. Esimese peatüki esemeks on analüüsida maavarade kaevandamise otsustuspädevuse jaotust, sellise jaotuse põhjendatust ning otsustuspädevuse ulatust. Teises peatükis on uurimise all riigil oleva otsustusõiguse mõju kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega hõlmatud kohalike elu küsimuste lahendamisesse. Teise peatüki eesmärgiks on hinnata kehtiva maavarade kaevandamisega seonduva regulatsiooniga tekkivat võimalikku kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive proportsionaalsust. Selline jaotus võimaldab süsteemselt ja loogilises järjekorras analüüsida püstitatud uurimisküsimusi, kuivõrd otsustuspädevus ja sellega seonduvad küsimused on olulised lähtepunktid teises peatükis uuritava kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive proportsionaalsuse kontrollimisel.

Arvestades käesoleva magistritöö eesmärke ja sellega seonduvalt vajadust tõlgendada maavarade kaevandamisõigusega seonduvat regulatsiooni on primaarseks allikaks Eesti kohtupraktika, õigusaktide eelnõud ja seletuskirjad, arengukavad ja Keskkonnaõiguse Keskuse analüüsid. Teoreetiliste aluste ja põhimõtete osas on kasutatud teemapõhise Eesti teaduskirjanduse vähesuse tõttu välismaa teaduskirjandust. Kuivõrd regulatsiooni proportsionaalsuse elemendi *vajalikkuse* hindamiseks on vaja kontrollida vähem riivavate alternatiivide olemasolu on töös kasutatud teiste riikide praktikat käsitlevaid kolme uuringut: Wagner, H ja teiste poolt 2004. aastal koostatud *Minerals Planning Policies and Supply Practices in Europe*; Wagner, H; Tiess, G, Šolar, S ja Nielsen, K poolt 2006. aastal koostatud *Minerals Planning Policies in Europe* ja Weber, L poolt 2012. aastal koostatud *Der Österreichische Rohstoffplan*.

Arvestades käesoleva töö eesmärki ning käsitletavaid probleeme on töös kasutatud kvalitatiivset ja süsteemset meetodit.

1. Riigi otsustusõigus maavarade kaevandamisel

1.1. Maavarade omandiõigus ja arengud maavarade kaevandamisõiguses

Maavarade ja nende kaevandamise regulatsiooni ning riigi kontrolli olemus sõltub sellest, kellele kuuluvad maapõues olevad maavarad. Angloameerika õiguskorraga maades kuuluvad maapõues olevad maavarad maa omanikule.⁷ Sellest tulenevalt on riigi roll maavarade kaevandamise osas piiratud vaid maksustamise ja riigile kuuluvatel maa-aladel asuvate maavarade eksploateerimise üle otsustamisega.⁸ Mandri-Euroopa õigussüsteemis on levinud kaks erinevat maavarade omandisüsteemi. *Res Nullius* süsteem, mille kohaselt kuuluvad maavarad nende esmaavastajale või esmakaevandajale. Antud süsteemi kohaselt on riigi rolliks vaid registri pidamine kaevanduste üle. Teine enam levinud lähenemine on *regalia* süsteem, mille kohaselt kuuluvad maapõues olevad maavarad eksklusiivselt riigile. Antud lähenemise kohaselt on riigil absoluutne omandiõigus maapõues olevate maavarade üle. Riigil on lõplik otsustusõigus maavarade kasutamise ja kaevandamislubade andmise ning maavaravarude eksploatatsiooni osas.⁹ *Regalia* süsteemi puhul on riigil õigus kaitsta oma omandit,¹⁰ mis võib väljenduda ka näiteks riigil lasuvas maavarade kaevandamise korraldamise lõplikus otsustusõiguses. Ka Eestis on järgitud maavarade omandiõiguse ja kaevandamise otsustusõiguse puhul *regalia* süsteemi. MaaPS § 4 lg 1 kohaselt kuuluvad maapõues leiduvad maavarad riigile sõltumata maa omanikust.

Maavarade kaevandamisõiguse arengut mõjutavad keskkonnaõigusest tulenevad üldised keskkonnakaitselised printsiipid, kuivõrd maavarade eksploateerimine on intensiivne keskkonnakasutus.¹¹ Kaevandamistegevuse regulatsiooni mõjutab oluliselt jätkusuutliku arengu printsiip, mille kohaselt on riikidel kohustus edendada säästvat arengut, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele ja tulevastele põlvedele.¹² Antud printsiibist arendati edasi loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte, mille kohaselt, tuleb kasutada loodusressursse säästlikult, eesmärgiga tagada nende võimalikult pikaajaline kestvus. Nimetatud printsiibid hakkasid mõjutama kaevandamise alast regulatsiooni Mandri-Euroopas alles

⁷ Campbell, N.J.Principles of Mineral Ownership in the Civil Law and Common Law systems. Tulane Law Review Vol XXXI 1956-57, lk 305

⁸ Campbell (viide 7), lk 308

⁹ Campbell (viide 7), lk 307

¹⁰ Campbell (viide 7), lk 310

¹¹ Eesti Keskkonnanstrateegia aastani 2030, lk 7 -

Arvutivõrgus: http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/ks_loplil_riigikokku_pdf.pdf (23.02.2016)

¹² United Nations Rio Declaration on Environment and Development. 1992, A/CONF.151/26 (Vol. I), Principle 3 - Arvutivõrgus: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (31.07.2015)

20.sajandi lõpus, sest läbi Rio deklaratsiooni vastuvõtmisega ilmnis globaalne ühtne arusaam ja konsensus vajadusest muuta kõiki keskkonda mõjutavaid majandussektoreid jätkusuutliku ja loodusressursside säästliku kasutamise põhimõtte järgimise tagamiseks. Tulenevalt nimetatud vajadusest tekkis esmakordselt riikidel globaalsest konsensusest tulenev kohustus keskkonda mõjutavate majandustegevuste, sealhulgas kaevandamise, nii poliitilise kui õigusliku regulatsiooni täiendamiseks ja muutmiseks. *Regalia* süsteemi rakendavates riikides on energiatööstuses ja maavarade kaevandamistööstuses võimalik nimetatud põhimõtete järgimist tagada kasutades selleks peale järeelvalvemehhanismide ka ennetavaid meetmeid, millest seoses töö teemaga on olulisel kohal keskkonnaloal ja nende andmise menetlus, konkreetsemalt kaevandamislubade menetlus. Näiteks Eestis on loodusressursside säästliku kasutamise põhimõtte toodud lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (edaspidi *KeÜS*) § 1 ja 13¹³ sisse ka maavarade kaevandamist reguleerivasse MaaPS § 1 lg-sse 1, mis kohustab riiki otsuste tegemisel arvestama nimetatud printsiipi nii üleriigiliste arengukavade koostamisel kui ka üksikus kaevandamisloa menetluses. Lisaks arengu suunamisele on ülal toodud printsiipe vaja arvesse võtta ka maavarade kaevandamisõiguse regulatsiooni tõlgendamisel ja huvide konfliktide lahendamisel kaevandamisloa menetluses.

Peale eelpool nimetatud keskkonnaõiguse arengutest tulenevatele tendentside on ka kasvav keskkonnateadlikkus ja ühiskonnas olevate sotsiaalsete avalike huvide teisenemine toonud kaasa muudatuse maavarade kaevandamise õiguses. Nimelt kui 20. sajandi alguses, mil maavarade kaevandamine globaalselt oli kasvavas trendis on tänapäevases modernses ühiskonnas pärast ÜRO kliimamuutuse raamkonventsiooni vastuvõtmist ja avalikustamist 1992.aastal¹⁴ arenenud riikide rahvaste prioriteet liikunud loodusressursside majanduslikult ületarbimiselt loodusressursside, sealhulgas maavarade, säästlikumale kasutamisele. Sellega kaasnevalt on arenenud riikides ülekaalukaks avalikuks huviks saanud maavarade eksploateerimisel rangete keskkonnahoiu nõuete järgimine, sealhulgas kaevandamise keskkonnamõjude vähendamine, energiatööstuses taastumatute (nafta, põlevkivi jms) energiaallikate kombineerimine taastuvate energiaallikatega (päike, tuul, vesi)¹⁵ ja maavarade kaevandamisel keskkonnasäästlikke uute alternatiivsete meetodite rakendamine.¹⁶ Nendest uutest avalikest huvidest tulenevalt peab ka

¹³ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus RT I, 23.03.2015, 106

¹⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change 1992 -

Arvutivõrgus: http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf (31.07.2015)

¹⁵ Keskkonnastrateegia (viide 11), lk 23

¹⁶ Keskkonnastrateegia (viide 11), lk 29; "Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava

kaevandamislubade menetluses konkreetse maavara kaevandamise ja kaevanduse rajamisel arvestama. Eestis nähtuvad eelpool nimetud avalikke huvide teisenemisest tulenevad mõjutused näiteks ka MaaPS §-s 34, mis sätestab kaevandamisloa andmisest keeldumise alused. Näiteks MaaPS § 34 lg 1 p 13, mille kohaselt keeldutakse kaevandamisloa andmisest, kui kaevandamisega rikutud maad ei ole võimalik mõistlike kulutustega kasutamiskõlblikuks korrastada ning sama sätte punkt 19, mille kohaselt kaevandamisloa andmisest keeldutakse kui keskkonnamõju hindamisel selgub, et kaevandamisega kaasneb oluline keskkonnamõju ja seda ei ole võimalik ära hoida ega leevendada. Võrreldes 1994.aasta maapõueseaduse redaktsiooniga (MaaPS § 33)¹⁷ on nimetatud punktid kaevandamisloa keeldumise alustena regulatsiooni lisandunud, mis näitab omakorda Eesti maavarade kaevandamise õiguse teatud arengutendentse seondult keskkonnakaitseliste printsiipide esile kerkimisega.

Seondult riigi huvide ja kohaliku omavalitsuse pädevuse jaotumise uurimisega on vajalik lisaks eelpool toodud üldistele arengutendentsidele ja mõjudele peatuda ka uuematel arengutel seoses kohalike kogukondade ja omavalitsuste suurenenud rolliga maavarade kaevandamise õiguse valdkonnas. Kohalike omavalitsuste osalusõiguse suurenemine oli nagu ka muud suuremad muudatused maavarade kaevandamise õiguses seotud jätkusuutliku arenemise idee esile kerkimisega. Kuivõrd maavarade kaevandamine on arendustegevus, millel on kõige selgemini nähtavad olulised mõjud lokaalsele elukeskkonnale tuleb jätkusuutliku maavarade eksploatatsiooni tarbeks arvestada ja tasakaalustada kõiki võimalikke puudutatud osapooli. Raskuspunkt selliste huvide tasakaalustamise puhul on loomulikult nende huvide tihti vastandlikes olemustes. Näiteks riigil on maavarade kaevandamise lubade väljaandmisel peamiselt majanduslik, sotsiaalne ja fiskaalne huvi, eraõiguslikul ettevõttel kui loataotlejal majanduslik huvi ning kohalikul omavalitsusel, kes esindab kohaliku kogukonna huve elukeskkonna parendamise ja fiskaalsed huvid. Kõikide näites toodud huvide tasakaalustamiseks on vajalik nende sisustamine, mille tarbeks on omakorda vaja omada informatsiooni. Kohalikul omavalitsusel on olemas vajalik informatsioon lokaalse elukeskkonna, kohaliku kogukonna vajaduste ja avalike huvide kohta, seetõttu on ka maavarade kaevandamise õiguses suurendatud kohalike omavalitsuste rolli kaevandamiselubade otsustusmehhanismis. Selliselt on tagatud neile

2016–2030“ koostamise ettepanek, lk 2 -

Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/sites/default/files/pakkoostamiseettepanek4apr2013.pdf> (23.02.2016)

¹⁷ 621 SE. Maapõueseadus. Eelnõu seletuskiri

võimalus seista kohalike kogukondade kui kaevandamistegevusest kõige enam mõjutatud osapoolle avalike huvide eest.

Ülal viidatud arengust tulenevalt on ilmnunud maavarade kaevandamise valdkonnas nii-nimetatud *ühiskondlik litsents opereerimiseks*¹⁸. Seda litsentsi on Don C. Smith defineerinud kui vastuvõetavus, mille peab saavutama mitmetel tasemetel, kuid mis peab algama ja olema tugevalt seotud kohalike omavalitsuste loodusressursside ekspluateerimisel antava ühiskondliku vastuvõetavusega.¹⁹ Üldiselt annavad ühiskondliku litsentsi peale kohalike omavalitsuste ka kohalikud kogukonnad, pärismaised rahvad ja valitsusvälised organisatsioonid.²⁰ Ühiskondlik litsents opereerimiseks on üks võimalik meede, mille kaudu kohalikud kogukonnad saavad mõjutada maavarade kaevandamist. Selle litsentsi teoreetilise kontseptsiooni autor on käsitlenud kaevandamistegevuse vastuvõetavust kohaliku kogukonna või valitsusväliste organisatsioonide poolt pigem kaevandamisloa järgsena. See tähendab kaevandamistegevusega reaalne alustamine peab olema kogukonna poolt vastuvõetav, kuid seda litsentsi võib näha ka keskkonnaloa saamise tingimusena ja loas olevate nõuete sisustamise alusena.

MaaPS § 29 lg 1 järgi kohaldatakse kaevandamisloa andmise ja muutmise menetlusele haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätteid. Haldusmenetluse seaduse § 49 lg 1 järgi on huvitatud isikul ja isikul, kelle õigusi võib avatud menetluse korras antav õigusakt puudutada õigus esitada ettepanekuid ja vastuväiteid.²¹ MaaPS § 28 lg 3 kohaselt saadetakse kaevandamisloa taotluse otsuse eelnõu arvamuse andmiseks ka kohalikule omavalitsusele. Nimetatud sätete kohaselt on võimalik igal huvitatud isikul ja isikul, kelle õigusi võiks kaevandamisluba puudutada ning kohaliku kogukonna huvide eest seisval kohalikul omavalitsusel õigus esitada oma seisukoht kaevandamisloa kohta juba loamenetluses. Need seisukohad oma sisult näitavadki kaevandamistegevuse ühiskondliku vastuvõetavust. Loamenetlejal on avatud menetluse reeglite kohaselt kohustus võtta neid seisukohti oma lõppotsustuse tegemisel arvesse. Ühelt poolt võivad need arvamused näidata üldist tegevuse vastuvõetavust, teiselt poolt võivad need kogumis väljendada ka spetsiifilisi avalikke huve kaevandamistegevuse läbiviimise nõuete osas. Menetluses avaldatud seisukohtadest saab loa

¹⁸ Ing.k *social licence to operate*

¹⁹ Smith, D.C. Looking Ahead: The Top Ten Energy and Natural Resources Issues in 2015. *Journal of Energy and Natural Resources Law*, Vol 33 nr 1, February 2015, lk 8

²⁰ Arvutivõrgus: <http://www.miningfacts.org/Communities/What-is-the-social-licence-to-operate/>

²¹ Haldusmenetluse seadus RT I, 23.02.2011, 8

andja infot, mis võib olla aluseks ka MaaPS § 35 lg 2 p-s 8 nimetatud nõuete, mis seatakse maapõue kaitse ja maavaravarude ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks, sisustamiseks.

Ühelt poolt võib ühiskondliku litsentsi opereerimiseks näha kui pseudoõiguslikus vormis kohalike kogukondade ja valitsusväliste organisatsioonide võimalust mõjutada kaevandamistegevust. Teiselt poolt võib seda litsentsi käsitada ka avalikus loamenetluses osalemisel antava seisukohana. Teise käsitluse järgi võib omada selline ühiskondlikku vastuvõetavust sisaldav litsents ka reaalselt kindlat mõju loamenetluses ja loatingimuste sisustamisel. Mõlema lähenemise puhul näitab sellise teooria esile kerkimine ühelt poolt kohaliku taseme püüet kaitsta oma huve ja teisalt kohalikul tasandil olevat reaalset huvi osaleda maavarade kaevandamise lubatavuse otsustusprotsessis.

Eelpool toodut kokku võttes on maavarade eksploateerimise valdkonnas riigi ja kohaliku omavalitsuse otsustuspädevuse jaotuse kindlakstegemiseks vaja arvestada pädevuse ajaloolist kuuluvust ja arenguid, mis on mõjutanud rollide teisenemist. Esiteks, et kindlaks teha riigisisene õiguslik lähenemine maavarade eksploateerimisele on vaja piiritleda, milline maavarade omandisüsteem kindlas riigis kehtib. Läbi selle on võimalik hinnata riigi otsustuspädevuse olemust ja kohaliku omavalitsuse võimaliku kaasamise vajalikkust. Teiseks, aitavad nii keskkonnaõiguse alased kui ka avalikke huvide arengud hinnata seda, milline peaks olema kohaliku omavalitsuse kaasatuse tase.

1.2. Riigi otsustuspädevuse ulatus

1.2.1. Tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud reguleerimise režiim

Maavarade eksploateerimise nii järelevalve kui ennetusmeetmete rakendamise otsustuspädevus võib olla antud vastavalt, kas ainult riigile või regionaalsetele ja kohalikele omavalitsustele. Vastavalt otsustuspädevuse jagunemisele jaotatakse loodusressursside reguleerimise režiimid kaheks tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud. Tsentraliseeritud loodusressursside reguleerimine on režiim, kus maavarade kasutamise üle teeb lõplikke otsuseid riik. Nimetatud režiimi puhul otsustavad igal konkreetsel juhul maavaravarude kaevandamise lubatavuse riigiorganid mitte regionaalsed või kohalikud omavalitsused. Detsentraliseeritud loodusressursside kasutamise reguleerimine on regulatsioon, mille kohaselt antakse otsustusõigus kohalikele omavalitsustele. World Resources Institute kohaselt on juba 60 riiki detsentraliseerinud kindlaid aspekte loodusressursside kasutamise reguleerimisel. Detsentraliseeritud loodusressursside valitsemise puhul tehakse kohalikud omavalitsused vastutavaks, mis peaks esiteks viima valitsemise tõhusamale, paindlikumale, võrdsemale ja kaasavale tasemele. Teiseks kohalikud omavalitsused saavad teha sobivamaid otsustusi, kuivõrd omavad rohkem informatsiooni kohalikust keskkonnast ja kohalike elanike vajadustest.²²

Kuigi enamjaolt on eelpool nimetatud riigid hakanud detsentraliseeritud valitsemist rakendama pigem selliste loodusressursside nagu metsapuidu valdkonnas, võib olla asjakohane ka eelpool nimetatud detsentraliseeritud regulatsiooni rakendamine maavarade kaevandamise valdkonnas. Näiteks maavarade eksploateerimise reguleerimisel luuakse riigi tasemel teatud üleriigilisi siduva õigusjõuga arengukavu²³, mis seob kohalikul tasemel otsustuse tegemise küll riigi üldiste avalikke huvidega, kuid samas annab võimaluse kohalikul tasemel teha paindlikke vastavalt lokaalse elukeskkonna olusid ja kohalike elanike avalikke huve arvestavaid otsustusi. Probleem täielikult detsentraliseeritud maavarade kasutamise reguleerimise puhul seisneb selles, et maavarad on võrreldes metsapuiduga taastumatu loodusressurss. Sellest tulenevalt on riigi avalikuks huviks ükskõik, millise maavara puhul varustuskindluse tagamine. Varustuskindluse mõistet ei ole maavarade kaevandamise alases regulatsioonis sisustatud, kuid ehitusmaavarade

²² Anderson, K.P; Gibson, C.C; Lehoucq, F. The Politics of Decentralized Natural Resource Governance. PS juuli 2004, lk 421 - Arvutivõrgus:
http://journals.cambridge.org.ezproxy.utlib.ee/download.php?file=%2FPSC%2FPSC37_03%2FS1049096504004597a.pdf&code=fc9d0e862e1b4a58bb451e4f5abcf862 (28.07.2015)

²³ Ing.k policy

arengukavas on nimetatud avalikku huvi püütud lahti mõtestada. Varustuskindlus näitab, kui pikaks ajaks jätkub antud kaevandamislubades määratud kaevandamismahu järgi tarbijatele kvaliteetset ehitusmaavara. Varustuskindluse regulaarse arvestuse alusel on võimalik prognoosida, kui kauaks jätkub kaevandamiseks antud ehitusmaavarasid maakondades.²⁴ Arengukava kohaselt ei ole varustuskindluse seisukohast kõige tähtsam jääkvaru absoluutkogus, vaid see, kui kauaks varu jätkub.²⁵ Arvestades asjaolu, et ka kõik ülejäänud maavaradena käsitletavad loodusressurssid on taastumatud võib eeldada, et varustuskindluse tagamine on ka prioriteediks peale ehitusmaavarade ka näiteks põlevkivi või muu maavara osas. Toodud varustuskindluse definitsioonist tulenevalt on avalikuks huviks, seega tagada tarbijatele ja elektrienergia tootjatele kvaliteetse maavaravaru olemasolu arvestades sealhulgas nii hetke- kui ka prognoosvajadust.

Selleks, et tagada maavaravaru olemasolu peab olema kindlas piirkonnas asuva maavaravaru kasutuselevõtu või kaevandamise lubatavuse üle otsustajal piisavalt teavet kogu riigis olevate maavaravarude kogusest, kaevandamismahtudest ja kindla maavara nii hetke- kui prognoosvajadusest. Selleks, et viia otsustustasand kohaliku omavalitsuse tasemele peab riigis olema loodud igakordselt ajakohastatud register kogu riigis leiduvate maavaravarude hetkeseisudest, kaevandamismahtudest ja varustusvajadusest. Lisaks sellele peab kohalik omavalitsus olema suuteline prognoosima ka lähiaastate maavaravajadust. Kuivõrd registris oleksid olemas andmed kaevandamismahtudest, maavaravarust ja hetkevajadusest on kohalik omavalitsus eeldatavasti võimeline nendele andmetele toetudes tegema ka vajalikku prognoosi. Kuigi sellise registri loomine on kindlasti võimalik, võib probleemiks olla halduskoormuse suurenemine registri ajakohastatuna hoidmisel. Arvatavasti eelpool toodu on põhjus, miks ei ole riigid veel maavaravarude reguleerimise valdkonnas detsentraliseeritud regulatsioonirežiimi rakendanud.

Eestis on maavarade kaevandamise õigusliku regulatsiooni puhul kaevandamise lubade andmise süsteemi osas rakendatud tsentraliseerituse põhimõtet. Seadusandja on andnud maavarade uurimise ja kaevandamise osas mahtude ja lubatavuse otsustuspädevuse Vabariigi Valitsuse seaduse § 61 lg 1²⁶ kohaselt riigile. Täpsemalt on antud otsustuspädevus MaaPS § 28 lg 4

²⁴ Eesti Vabariigi Keskkonnaministeerium. Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2011-2020 seletuskiri, lk 5 - Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/et/ehitusmaavarade-kasutamise-riiklik-arengukava-2011-2020> (12.06.2015)

²⁵ Eesti Vabariigi Keskkonnaministeerium. Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2011-2020, lk 32 -Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/et/ehitusmaavarade-kasutamise-riiklik-arengukava-2011-2020> (12.06.2015)

²⁶ Vabariigi Valitsuse seadus RT I, 19.03.2015, 69

kohaselt üleriigilise tähtsusega maardlas Keskkonnaministeeriumile ja kohaliku tähtsusega maardlas Keskkonnaametile. Kuigi otsustuspädevus on antud riigile ei ole seadusandja piiritletud pädevuse ulatust. Kas otsustuspädevus tähistab absoluutset lõplikku otsustusõigust või pigem formaalset otsustuspädevuse jaotust, mille puhul on pädevus antud riigile puhtalt administratiivsetel kaalutlustel ning otsustusprotsessi võib ja tuleks seega kaasata ka kohalikud omavalitsused?

1.2.2. Kohaliku omavalitsuse võimalused osaleda otsustusprotsessis

Maavarad kui loodusressurssid võivad kuuluda riigile, kuid vaatamata sellele mõjutab kõige enam maavarade eksploateerimine maardlate asukohas olevat kohalikku kogukonda ja keskkonda.²⁷ Lisaks sellele puudutab kaevandamine ja maardlate rajamine konkreetsemalt kohaliku omavalitsuse ülesandeid avaliku ruumi, heakorra, territoriaalplaneerimise ja keskkonnakaitse korraldamisel.²⁸ Seega tuleks maavarade eksploateerimise otsustusprotsessi kaasata ka kohalikud omavalitsused, kelle avalikke huve ja pädevusalasse kuuluvaid ülesandeid nimetatud keskkonnakasutus mõjutab.

Esiteks on kohalikel omavalitsustel MaaPS § 34 lg 1 p 16 alusel võimalik kaasa rääkida ja osaleda maavarade eksploateerimise protsessis kaevandamisloa menetluses. Kohalikud omavalitsused kaasatakse nimetatud menetlusse ning neil on võimalik anda nõusolek või keelduda omapoolsest nõusoleku andmisest. Kohaliku omavalitsuse keeldumine nõusoleku andmisest on kaevandamisloa andmisest keeldumise alus. Kohaliku omavalitsuse nõusoleku andmisest keeldumise puhul on loa andjal piiratud kaalutusõigus. Kui tavaliselt haldusmenetlustes antav kooskõlastus ei ole õiguslikult siduv on kaevandamisloa menetlus selles osas teistsugune, kuivõrd kohaliku omavalitsuse otsusest sõltub otseselt loa andja lõplik otsustus. See tähendab, kui kohalik omavalitsus keeldub nõusoleku andmisest ei saa loa andja otsus olla midagi muud kui keelduv. Kohaliku omavalitsuse nõusoleku õiguslikult siduvale iseloomule viitab MaaPS sätte sõnastus. MaaPS § 34 lg 1 kohaselt “*Kaevandamisloa andmisest keeldutakse...*”. Seega on nimetatud sättes kategoorilised keeldumise alused, mis tähendab, et kui üks neist esineb siis peab loa andja keelduma ning ei saa luba välja anda. Kui kohalik omavalitsus

²⁷ Williams, J.P. Global Trends and Tribulations in Mining Regulation. Journal of Energy and Natural Resources Law Vol 30 2012, lk 393

²⁸ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 13

ei anna oma nõusolekut siis vastava loa andmisest keeldutakse. Siiski peab kohalik omavalitsus oma keeldumist ka põhistama.²⁹

Teiseks on kohalikel omavalitsustel võimalik mõjutada maavarade üldgeoloogilise uurimistöö loa ja kaevandamisloa andmist või kaevandamist üldiselt läbi kohaliku omavalitsuste territooriumil kindla maa-ala kohaliku kaitse alla võtmisega. LKS võimaldab kohalikel omavalitsustel võtta kohaliku kaitse alla maa-ala või objekt, kas kaitse-eeskirja kehtestamisega või planeeringuga. LKS § 30 lg 2 p 2 kohaselt on kohaliku looduskaitse ala piiranguvööndis kaevandamine keelatud. Seega on kohalikel omavalitsustel võimalik põhimõtteliselt keelata kaevandamine ja maardlate kasutuselevõtt läbi maardla aluse maa-ala või seal paikneva loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmise.

Kolmandaks on kohalikel omavalitsustel võimalik mõjutada maavarade kaevandamisloa realiseerimist maa sihtotstarbe muutmise või muutmata jätmisega. Maa sihtotstarbe muutmine on kohaliku omavalitsuse pädevuses.³⁰ Kaevandamisloa andmise järgselt ei saa loa saaja kaevandamisluba realiseerida ehk kaevandamistegevust alustada, enne kui ei ole vastuolud õigusaktidega kõrvaldatud. Näiteks, kui kohaliku omavalitsuse üldplaneeringus ei ole kaevandamisloas märgitud territooriumil ette nähtud kaevandamistegevust ning näiteks maavaravaru asukohas ei ole maa sihtotstarbeks määratud mäetööstusmaa, ei saa loa saaja vaatamata õiguspärasele loale kaevandamistegevust siiski alustada.³¹

Eelpool toodust nähtub, et Eestis on kohalikel omavalitsustel võimalik maavarade kasutamise otsustusprotsessis osaleda mitmete õiguslike vahendite kaudu. Praktikas on aga kerkinud küsimus, kuidas nimetatud võimalused mõjutavad riigil lasuvat otsustuspädevuse ulatust ning kas kõik nimetatud vahendid võimaldavad kohalikul omavalitsusel ka realselt osaleda või mõjutada maavarade kasutamise otsustusprotsessi või on tegemist vaid formaalsete võimalustega.

²⁹ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 33

³⁰ RKPJKo 3-4-1-13-09, p 22

³¹ RKHKo 3-3-1-35-13, p 18 ja 19

1.2.3. Otsustuspädevuse jaotus

Selleks, et tagada kõigi asjassepuutuvate osapoolte, muuhulgas planeeritava maardla asukohas oleva kohaliku kogukonna eest seisva kohaliku omavalitsuse, huvide ja arvamuste arvestamine on kaevandamisloa andja (Keskkonnaministeeriumil või Keskkonnaametil) otsustusõigus piiratud MaaPS § 34 lg 1 p-i 16 alusel kohaliku omavalitsuse siduva nõusolekuga.³² Antud kooskõlastusnõue oli olemas ka maapõueseaduse esimeses 1994. aasta redaktsioonis.³³ Nimelt 1994.aasta redaktsiooni § 29 lg 2 p-i 5 kohaselt ei saanud kaevandamisluba välja anda ilma Vabariigi Valitsuse nõusolekuta, kui kohalik omavalitsus on kaevandamisloa väljaandmise vaidlustanud. Sama redaktsiooni § 34 p-i 5 kohaselt tuleb loa väljaandmisest keelduda, kui puudub §-s 29 nimetatud Vabariigi Valitsuse nõusolek. Seega ka 1994.aasta redaktsiooni puhul, kui Vabariigi Valitsus ei anna oma nõusolekut juhul kui kohalik omavalitsus on loa väljaandmise vaidlustanud ehk ei ole andnud oma nõusoleku, pidi loa andja loa väljaandmisest keelduma. See tähendab seda, et kohaliku omavalitsuse nõusolek oli loa andjale siduv. Maapõueseaduse 2004.aasta redaktsiooniga muudeti seadust formaaljuriidiliselt täpsemaks, et nimetatud siduva kohaliku omavalitsuse nõusoleku eeldus kaevandamisloa väljaandmisel oleks arusaadavam. 1994.aasta seletuskiri ei selgita sellise loa andmise piirangu sätestamise põhjuseid. Kuigi ka MaaPS 2004. aasta redaktsiooni seletuskiri ei ava eelpool nimetatud muudatuse sisseviimise põhjuseid laiemalt, vaid viitab asjaolule, et nimetatud muudatus viidi sisse kohalike omavalitsuste nõudmisel,³⁴ võib siiski viidatud kooskõlastusnõude kehtivas redaktsioonis sisaldumisest välja lugeda seadusandja tahte vähendada tekkinud konflikte kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel maavarade kaevandamise valdkonnas. Seadusandja on andnud kohalikule omavalitsusele suurema ja selgema kaasarákimisvõimaluse otsustusprotsessis tagades sellega, muuhulgas kohalikele omavalitsustele põhiseadusest tuleneva enesekorraldusõiguse ja võimaluse seista kohalike avalikke huvide eest.

Kuid vaatamata MaaPS § 34 lg 1 p-s 16 sisalduva kooskõlastusnõude olemasolule on kaevandamisloa andjal MaaPS § 34 lg 2 kohaselt siiski õigus anda kohaliku omavalitsuse keeldumise korral kaevandamisluba Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Nimetatud Vabariigi Valitsuse nõusoleku alusel kaevandamisloa andmise võimalus on sätestatud eesmärgiga vältida

³² 409 SE. Maapõueseadus. Eelnõu seletuskiri, lk 37

³³ Maapõueseadus RT I 1994, 86, 1488

³⁴ 409 SE (viide 32), lk 38

kohalikule omavalitsusele lõpliku otsuse jätmist.³⁵ Ühelt poolt on loa andjal kohustus, võttes arvesse MaaPS § 34 lg 1 sätestatu kategoorilisust ehk käskivat iseloomu, keelduda loa andmisest kui kohalik omavalitsus ei anna oma nõusoleku, milles võib näha regulatsiooniga kohalikule omavalitsusele otsustuspädevuse andmist. Teiselt poolt sõltub nimetatud otsustuspädevuse ja seega kohaliku omavalitsuse otsustusprotsessi kaasatuse taseme igakordselt Vabariigi Valitsus. Otsustuspädevuse jaotuse osas õigusselgusetuse probleemi süvendab veel ka asjaolu, et ei ole seaduse tasemel kindlaksmääratud Vabariigi Valitsuse nõusoleku andmise aluskriteeriumid, mis piiritleks Vabariigi Valitsuse kaalutlusruumi. Täpsemalt puuduvad alused, mis annaksid Vabariigi Valitsusele õiguse otsustada kaevandamisloa väljastamiseks nõusoleku andmine sõltumata kohaliku omavalitsuse vastasseisust. Eelnevast tulenevalt ei ole selge, kuidas ja millistel alustel on jaotatud otsustuspädevus riigi ja kohaliku omavalitsuse taseme vahel. Seega probleemiks on riigi ja kohaliku taseme suhete vahekorras nimetatud kaasamise piisavus ja olemus ning otsustuspädevuse jaotus.

Võttes arvesse käesoleva magistritöö eesmärki, milleks on välja selgitada, kuidas ja millisel määral piirab riigil olev lõplik otsustusõigus kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ja kas selline riive on proportsionaalne, on vaja kindlaks teha MaaPS § 34 lg 2 eesmärk ja olemus.

Kuivõrd maapõueseaduse ei varasem 1994.aasta ega 2004.aasta redaktsiooni eelnõu seletuskirjad ei anna vastust küsimusele, milline on sätte objektiivteleoloogiline mõte, vaid viitavad ainult normi sätestamise subjektiivteleoloogilisele eesmärgile on otsustuspädevuse jaotus avatud erinevatele võimalikele tõlgendustele. Sellest tulenevalt on vaja analüüsida kõiki võimalikke vastava sätte seadusesse lisamise põhjuseid ning selle sätte olulisust maavarade kasutamise otsustusprotsessi regulatsioonis, selleks, et jõuda ühesele järeldusele antud sätte eesmärgist ja õiguslikust tähendusest.

1.2.3.1. Põhiseaduse § 5 otsustuspädevuse jaotuse alusena

Riigikogu põhiseaduskomisjon on avaldanud arvamust, et võttes arvesse PS §-i 5 on MaaPS § 34 lg 2 eesmärk tagada maapõue majanduslikult otstarbekas ja keskkonnasäästlik kasutamine, lähtudes kogu riigi vajadusest.³⁶ Õiguskantsler on sarnasel seisukohal arvates, et MaaPS § 34 lg

³⁵ 409 SE (viide 32), lk 38

³⁶ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 13

2 eesmärk on jätta riigile lõpliku otsuse tegemise õigus, tagamaks üleriigiliselt ühtne kõiki eri aspekte hõlmav loodusvarade kasutamise poliitika.³⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi hinnangul on antud sätte eesmärgiks vajadus tagada, et riigil oleks lõplike otsuste tegemise õigus maavarade uurimist ja kaevandamist kui rahvusliku rikkuse säästliku kasutamist puudutavates küsimustes.³⁸ Võttes kokku eelpool väljatoodud arvamused MaaPS § 34 lg 2 eesmärgist võib öelda, et sätte eesmärgiks on riigile kui maavarade üle kõige paremat ülevaadet omavale organile lõpliku otsustusõiguse tagamine kohaliku omavalitsuse poolt kaevandamiseloale nõusoleku andmisest keeldumise korral. Selleks, et uurida eelpool nimetatud arvamuste põhjendatust tuleb välja selgitada PS § 5 tähendus ja sisuline mõte seonduvalt riigi ja kohaliku omavalitsuse otsustuspädevuse jaotuse põhjendatusega.

PS § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressurssid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Maavarad kuuluvad samuti eelpool nimetatud loodusressursside alla, mistõttu on ka maavarad Eesti riigi rahvuslik rikkus, millest tulenevalt tuleb maavarasid eksploateerida säästlikult, teenides ja arvestades avalikke sotsiaalseid, majanduslikke ja keskkonnakaitselisi huve.³⁹ Ka MaaPS § 1 lg 1 kohaselt tuleb tagada maapõue majanduslikult otstarbekas ja keskkonnasäästlik kasutamine.

Riigikohus on leidnud, et kuivõrd loodusressursside, sealhulgas maavarade, igasugune säästlik kasutamine eeldab kogu olemasoleva ja kasutatava ressursside ning vajaduse osas ülevaate olemasolu saab antud kohustust täita vaid riik. Põhiseaduse kohaselt maavarade säästlik kasutamine ei saa toimuda üksnes ühe omavalitsusüksuse piires.⁴⁰

Esiteks ei määra PS § 5 otsustuspädevust, vaid sisustab üldise põhimõtte loodusvarade kasutamisel. Selle põhimõtte eesmärgiks on panna riigile kohustus kujundada looduskeskkonna säästlikku ja avalike huvide kohast kasutamist tagav õiguslik režiim, millega piiratakse isikute õigusi keskkonnakaitseliste vajadustest lähtudes.⁴¹ PS § 5 tuleneva põhimõtte üldisuse taset arvesse võttes on selle järgimine esmajoones oluline maavarade kasutamise üldise arengu suunamisel, mida saab ja viib läbi ainult riik erinevate riiklike arengukavade kaudu. Seega võib põhimõtte

³⁷ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 15

³⁸ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 29

³⁹ Merusk, K; jt. Eesti Vabariigi põhiseaduse komm vlj. 2012, § 5/4.1
Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/kommentaaride-autorid/> (22.07.2015)

⁴⁰ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 25 ja p 29

⁴¹ PS komm vlj (viide 39), § 5/1

konkreetses maavara kasutamise lubatavuse otsustusmenetluses ja otsustuspädevuse jaotuse põhjendamisel omada vaid suunavat mitte lõplikku otsustuspädevuse jaotust kinnitavat mõju.

Teiseks ei seo põhiseaduse tekst põhimõtte täitmise tagamist riikliku ülevaate olemasoluga. Seega ei tulene vastupidiselt Riigikohtu põhiseadusliku järelvalve kolleegiumi seisukohale nimetatud sättest ilmselgelt asjaolu, et loodusvarade säästliku kasutamise eeltingimuseks on üleriigilise ülevaate omamine maavarade kasutamise otsustajal. Säästva arengu seaduse § 2 kohaselt on loodusvarade säästliku kasutamise eesmärgiks tagada inimesi rahuldav elukeskkond ja majanduse arenguks vajalikud ressursid looduseskeskkonda oluliselt kahjustamata ning loodusliku mitmekesisust säilitades.⁴² Nimetatud eesmärgist tulenevalt on loodusvarade kasutamise üle otsustamisel vaja arvesse võtta nii olemasoleva elukeskkonna seisundit, sealhulgas maavarade kogust, kui ka majanduses vajalike loodusvarade vajadust. Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte sisustamisel seoses loodusvarade kasutamise üle otsustamisega tuleb arvesse võtta ka rahvuvahelist konsensust, millega tunnistati iseseisva riigi püsivat suveräänsust oma loodusressursside ja nende ekspluateerimise üle.⁴³ Võttes arvesse mõlemat ülal nimetatud rahvusvahelist konsensust on riikidel võimalik otsustada loodusvarade säästliku kasutamise üle lähtudes riiklikust tasemest arvestades Euroopa Liidu ja rahvusvahelise kogukonna mittesiduvaid soovitusi. Arvestades asjaolu, et maavarad on piiratud loodusressurss on selle selle säästliku kasutuse tagamiseks vajalik omada ülevaadet kogu riigist. Seega tuleb Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumiga nõustuda selles osas, et loodusvarade säästliku kasutamise tarbeks on vaja üleriigilist ülevaadet. Võttes arvesse asjaolu, et riigil on kõige lihtsam saada ajakohastatud üleriigilist ülevaadet riigis asuvate loodusvarade mahtude ja varustusvajaduse osas võib maavarade kaevandamise lubatavuse alal riigile otsustusõiguse andmine olla põhjendatud. Samas aga ei ole välistatud, et kohalikul omavalitsusel on võimalik samuti saada kogu vajalik teave, kas näiteks ajakohastatud riigi keskregistrist või enne otsuse tegemist riigilt seisukoha küsimuse kaudu. Sellest tulenevalt võib MaaPS § 34 lg 2 regulatsioon olla kooskõlas PS §-iga 5, kuid on olemas ka alternatiivsed võimalused, mis samuti tagaksid põhiseaduse põhimõtte järgimise ning sellest tulenevalt ei saa nõustuda Riigikohtu seisukohaga, et PS § 5 kohaselt saab maavarade kaevandamise lõplik otsustusõigus kuuluda vaid riigile. Eelnevast tulenevalt tuleb kontrollida, kas lähtudes PS § 5 eesmärgist ja sisust tuleb jätta riigile

⁴² Säästva arengu seadus RT I, 13.03.2014, 62

⁴³ UN General Assembly 1803 (XVII) 14.12.1962 resolution "Permanent sovereignty over natural resources" Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx> (04.04.2016)

absoluutne lõplik otsustusõigus või pigem on nimetatud sätet aluseks võttes põhjendatud jätta riigile otsustuspädevus, et oleks tagatud ühtne üleriigiline maavarade uurimise ja kasutamise süsteem administratiivsetel kaalutlustel.

PS § 5 üldiseks eesmärgiks on loodusvarade säästlikule kasutamisele suunamine, mille eelduseks on üleriikliku ülevaate olemasolu ja asjakohaste avalike huvide tasakaalustamine.

Absoluutset lõplikku otsustusõigust võib käsitleda kui omandiinstituudile sarnast õigust otsustada oma vara käsutuse üle. Esimene eeldus on see, et maavarad on riigi vara. PS § 5 kohaselt on loodusvarad, sealhulgas maavarad, rahvuslik rikkus. MaaPS § 4 lg 1 kohaselt on aluspõhja maavara, üleriigilise tähtsusega maardlas olev maavara ning ravitoimega järve- ja meremuda riigi omand. PS § 5 sätte sõnastust arvesse võttes ei ole selle sisuks loodusvarade omandi määratlemine. Maavarade omandiõiguse küsimus on lahendatud seega maapõueseadusega, mille kohaselt on maavarad riigi vara. Teine eeldus on see, et riigil kui maavarade omanikul on õigus otsustada oma vara käsutuse üle lähtudes vaid omaniku ehk riigi huvidest. Võttes aluseks omandiinstituudi olemuse ei oleks riigil kohustust arvestada peale riiklike huvide ka teiste avalikke huvidega. PS § 5 eesmärgi täitmise tagamise üheks eelduseks on kõikide avalikke huvide tasakaalustamine. Seega selleks, et kontrollida, kas ülalkirjeldatud tõlgendus on kooskõlas PS § 5 mõttega ja sellest tulenevalt, kas Riigikogu põhiseaduskomisjoni, Õiguskantsleri ning Riigikohtu põhiseadusjärelvalve seisukoht, et PS § 5 arvesse võttes on MaaPS § 34 lg 2 eesmärgiks jätta riigile lõplik otsustusõigus piisavalt põhjendatud tuleb analüüsida, kas riiklikud huvid kattuvad piisavas ulatuses avalikke huvidega maavarade säästliku kasutuse tagamiseks.

Riigi huvid on maavarade kaevandamise valdkonnas peaaesjalikult oma olemuselt majandusliku ja fiskaalse iseloomuga. Näiteks Ehitusmaavarade kaevandamise arengukavas 2011-2020 kohaselt *“Ehitusmaavaradest lähtudes on riigi huvi tagada tarbijate, eelkõige riigi infrastruktuuri ehitusobjektide nõuetekohane ja majanduslikult optimaalne varustamine kvaliteetsete ehitusmaavaradega, luua tingimused kaevandamise ja kasutamise tehnoloogia igakülgses arenguks, võttes tarvitusele kõik meetmed ehitusmaavarade ratsionaalseks kasutamiseks ning maavara ja keskkonna kaitsmiseks.”*⁴⁴ Seega on näiteks ehitusmaavarade puhul riigi peamiseks huviks varustuskindluse tagamine selleks, et rahuldada tarbijate vajadusi ehk tegemist on

⁴⁴ Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava (viide 25), lk 36

puhtmajandusliku nägemusega ehitusmaavarade kaevandamise mahtude ja lubatavuse määramisest. Kindlasti on avalikuks huviks ka varustuskindluse tagamine, kuid arvestades maavarade kaevandamise väga ulatuslike ja enamjaolt pöördumatuid mõjusid elukeskkonnale on avalikuks huviks kindlasti maavarade kaevandamise mahtude ja uute kaevanduste rajamise vähendamine ning alternatiivsete loodusressursside kasutusele võtt. Sellele avalikule huvile viitab esiteks PS § 5 enda sõnastus: *”Eesti loodusvarad ja loodusressurssid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult”*, mis viitab otseselt kõrgendatud avalikule huvile loodusressursside säästliku kasutamise tagamise osas. Ka põhiseaduse kommentaarides viidatakse sellele, et loodusressursside, sealhulgas maavarade, kasutamisel tuleb arvestada lisaks majandusliku avaliku huvi kõrval ka keskkonnakaitselisi ja sotsiaalseid huve.⁴⁵ Lisaks põhiseadusele on seadusandja samu avalike huve rõhutanud ja korranud ka erinevates keskkonnaõiguse valdkonna seadustes näiteks KeÜS §-s 13.

Kuigi ka riigil on eelpool nimetatud keskkonnakaitselised huvid, on praktikas siiski ilmnunud, et maavarade kaevandamise lubatavuse süsteem ei ole jätkusuutlik, kuivõrd riik ei oma täielikku ja piisavat teavet kõikidest maavarade uurimise, kaevandamise ja kasutamisega seonduvatest avalikest huvidest nagu näiteks kohalike elanike huvid ja lokaalsed keskkonnakaitselised asjaolud ning seega ei saa teha iseseisvalt kaalutletud lõplikku otsust. Näiteks Riigikontrolli 2009.aasta ehitusmaavarade kaevandamise kohta koostatud aruande kohaselt ei ole ehitusmaavarade kaevandamine korraldatud jätkusuutlikult ja uute karjääride avamine lähtub eelkõige ettevõtjate huvidest ning elanike huvide ja looduskeskkonnaga arvestatakse vähe.⁴⁶

Arvestades asjaolu, et riigi huvid ei pruugi piisavas ulatuses kattuda avalike huvidega, sealhulgas kohalike omavalitsuste poolt esindatavate ja kaitstavate huvidega, maavarade säästliku kasutuse tagamiseks ei ole PS § 5 eesmärgiga kooskõlas absoluutse lõpliku otsustusõiguse jätmine riigile.

Teise tõlgenduse puhul on otsustuspädevus küll antud riigile, kuid avalik huvi maavarade kui “rahvusliku rikkuse” eksploatatsiooni korraldamise osas on suunatud mitte riigile monopolse ja absoluutse otsustusõiguse andmisele vaid pigem kõigi asjaosaliste huvide tasakaalustatud tagamisele. Antud lähenemist toetab esiteks asjaolu, et maavarade kaevandamine on tegevus, mis paratamatult mõjutab nii inimesi kui looduskeskkonda, mistõttu on oluline, et maavarade

⁴⁵ PS komm vlj (viide 39), § 5/4.1.

⁴⁶ Riigikontrolli aruanne (viide 6), lk 1

kaevandamise lubatavusel arvestatakse võimalikult palju kõikide erinevate huvidega.⁴⁷ Teist tõlgendust toetab ka asjaolu, et riiklikud huvid, mis uuritava valdkonna puhul on pigem alati majanduslikud ei pruugi ühtida avaliku huviga, mis on suunatud pigem elukeskkonna halvendamise vältimisele ja arvestades tänaseid arengusuundi energiatööstuses alternatiivsete taastuvate loodusressursside kasutamisele, mille eest omakorda peavad kohalikul tasemel seisma ja seisavad kohalikud omavalitsused.⁴⁸ Riigi tasemel tehtavad otsustused saavad olla oma sisult lahendusi ja arengut suunavad ning ei saa seetõttu sisaldada konkreetseid rakendatavaid meetmeid tulemuste saavutamiseks. Seega kuigi ka riigil on PS § 5 ja KeÜS § 13 kohaselt kohustus tagada keskkonnasäästlik ja jätkusuutlik areng võivad jääda riigi tasemel tehtavad otsustused siiski liigselt abstraktsele tasemele, mis omakorda piiravad eelpool viidatud kohustuste täielikku ja igakülgset täitmist. Võttes arvesse asjaolu, et maavarade kasutamise üle lõplikud otsused on kaalutusotsused, mis tähendab omakorda seda, et otsust tegev organ peab omama kogu vajalikku teavet nii otsust mõjutavatest huvidest ja asjaoludest kui ka võimalikest tagajärgedest,⁴⁹ tuleb kaasata otsustusprotsessi võimalikult palju teavet omavaid organeid, sealhulgas kuid mitte ainult kohalike omavalitsusi. Keskkonda säästva ja jätkusuutliku arengu tarbeks on vajalik koostöö riigi ja kohalike omavalitsuste vahel, sest just viimased viivad läbi ruumilise planeerimise korraldamise ning teostavad kohalikul tasemel konkreetset arengusuutelisi ja reaalseid üleriikliku arengukava arvesse võtvaid ning lokaalse elukeskkonna iseärasusi arvestavaid otsuseid.⁵⁰

Eelpool nimetatut kokkuvõttes võib teha järelduse, et PS § 5 arvesse võttes on riigile antud maavarade kaevandamise valdkonnas küll otsustuspädevus, kuid mitte absoluutne omandiinstituudile sarnanev lõplik otsustusõigus, sest vaid sellise tõlgenduse kohaselt tagatakse ühtne üleriiklik maavarade uurimise ja kaevandamise korraldamine, järgides ja arvestades samaaegselt kõikide asjakohaste nii riigi poolt kaitstavate kui kohalike omavalitsuste poolt esindatavate avalikke huvidega. Seega tuleb MaaPS § 34 lg-s 2 sisalduvat riigi otsustuspädevuse ulatust kohaliku omavalitsuse poolt uuringu- või kaevandamisloale nõusoleku andmisest keeldumisel tõlgendada arvestades PS §-ist 5 tulenevat põhimõtet. Selle tõlgenduse kohaselt on

⁴⁷ Riigikontrolli aruanne (viide 6), lk 1

⁴⁸ Vt näiteks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1, 82; KeÜS § 13 ja planeerimisseaduse § 1 lg 1 ja § 8, millest tulenevad olulisemad kohustused kohalikele omavalitsustele.

⁴⁹ Vahtrus, S; Vaaramari, K. Kaalutusotsuste tegemine keskkonnanäasjades. KÕK 2013, lk 19,21,38

⁵⁰ Wagner, H; Tiess, G, Šolar, S; Nielsen, K. Minerals Planning Policies in Europe. RMZ- Materials and Geoenvironment, Vol 52, No. 3 2006, lk 617

otsustusõiguse jätmine riigile, sõltumata maavara olulisusest, põhjendatud tingimusel, et riik arvestab oma nõusoleku andmisel ka kohalike omavalitsuse poolt kaitstavate avalikke huvidega.

1.2.3.2. Maavara olulisus otsustuspädevuse jaotuse alusena

Teine võimalik MaaPS § 34 lg 2 tõlgendusvõimalus on vaadelda antud sätte eesmärgina eristada kohaliku ja riikliku tähtsusega maardlaid ning sellest tulenevalt lõpliku otsustusõigust. Kehtiva seaduse kohaselt on maardlad jaotatud üleriigilise ja kohaliku tähtsusega maardlateks. Uue MaaPS eelnõu seletuskirja kohaselt jaotati maardlad selliselt eesmärgiga suurendada riigi võimalust suunata üleriigilise tähtsusega maardlate kasutamist. Sellisest jaotamisest tulenev ainus erisus loa andmise menetluses oli pädeva organi määramine.⁵¹ Uues MaaPS eelnõus on vastav jaotus ära kaotatud, kuivõrd reaalselt antud jaotus ei aidanud kaasa eelpool nimetatud eesmärgi täitmisele. Rakendades aga nimetatud sätte tõlgendamisel objektiiv-teleoloogilist lähenemist ning sellest lähtuvalt tehes kindlaks sätte *ratio legis* ei ole põhjendatud eelpool toodud uue MaaPS eelnõu algataja seisukoht maardlate jaotuse sätte seadusesse sisse viimise eesmärgist.

MaaPS § 3 lg 2 kohaselt on üleriigilise tähtsusega maardla piiriveekogus, territoriaal-või sisemeres või majandusvööndis asuv maardla ning selline maardla, mille maavara kvaliteet või kogus on riigi majandusarengust lähtudes olulise tähtsusega; maavarast valmistatud toodetel on potentsiaal või maavara kaevandamisest lähtuv oluline keskkonnamõju ulatub mitmesse maakonda või ületab riigipiiri. Toodud sättest tulenevalt on maardlate jaotumisel aluseks võetud seega riigi majanduslikke ja keskkonnahoiu huve ning nendest tulenevalt maavara olulisust riigile. Seega sätte eesmärgiks võib olla maardlate piiritlemine üleriigiliseks või kohaliku tähtsusega maardlaks lähtudes riigi avalikest huvidest. Seega on sätte eesmärgiks kindlatel alustel piiritleda riigi huvidega seonduvad maardlad ja riigi huvidega mitteseonduvad ehk kohaliku tähtsusega maardlad. Kuivõrd nimetatud säte on seaduse üldsätete jaos ei saa selle sätte eesmärgiks olla maavarade kasutamise lubatavuse lõplikku otsustuspädevuse jaotus vastavalt maardlale ning ei saa seega olla otseseks aluseks otsustuspädevuse jaotuse küsimusele vastuse leidmiseks. Kuid arvestades asjaolu, et nimetatud maardlate jaotuse säte sisaldub seaduse üldsätete osas kohaldub see järgnevides osades, sealhulgas kaevandamisloa menetlust puuduvatele regulatsioonidele üldise sättena. Seega peaks nimetatud sätet arvesse võtma ka MaaPS § 34 lg 2 tõlgendamisel ehk

⁵¹ Maapõueseaduse eelnõu seletuskiri 18.06.2015, lk 3 Arvutivõrgus:
<http://eelnou.d.valitsus.ee/main/mount/docList/9d9b9856-f99d-427b-a82e-6499d5f96763#CtDHX8q1> (30.07.2015)

on võimalik lõpliku otsustusõiguse jaotusel lähtuda riigi huvide olemasolust ja nendest tulenevalt maavara olulisusest.

MaaPS § 34 lg 2 sõnastusest otseselt ei nähtu, et Vabariigi Valitsuse nõusoleku andmise või andmata jätmise aluseks on kaevandamisloas taotletava maardla üleriigiline olulisus ehk kõrgendatud riigi huvide olemasolu. Seega ei saa sätet grammatiliselt tõlgendades lähtuda eelpool nimetatud maardlate jaotusest. Kuid lähenedes MaaPS § 34 lg 2 süsteemselt võib argumenteerida, et MaaPS § 34 lg 2 kui maavarade kaevandamise lubatavuse otsustusprotsessi reguleeriva sätte eesmärgiks on eristada maavarade kasutamise lubatavuse lõpliku otsustusõiguse jaotust riigi ja kohalike omavalitsuste vahel lähtudes maavara kohalikust või riiklikust tähtsusest. Kehtiva seaduse alusel ei nähtu selgelt MaaPS § 34 lg-st 2 selline jaotus, kuid uue MaaPS eelnõu seletuskirja kohaselt muudetakse MaaPS § 34 lg-t 2 (uues MaaPS-s § 55 lg 4) sõnastust järgnevalt: *“Kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole nõus kaevandamisloa andmisega, võib loa andja taotleja ettepanekul taotleda loa andmiseks nõusolekut Vabariigi Valitsuselt. Vabariigi Valitsus annab loa andmiseks nõusoleku, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi.”*⁵² Lisades nimetatud sättele sõnad *“kui selleks on ülekaalukas riigi huvi”* toetab see eelpool toodud väidet, kuivõrd antud muudatuse eesmärgiks on konkretiseerida ja anda sisuline alus Vabariigi Valitsusele vastava nõusoleku andmiseks⁵³, mis omakorda võib viidata lõpliku otsustusõiguse jaotamisele vastavalt sellele, kas konkreetse kaevandamise lubamine on riigi huvides või ei ole. Täpsemalt, kas kaevandamisloas taotletav maavaravaru on riigi huvide seisukohalt olulise tähtsusega. Sellest nähtuvalt võib tõlgendada eelpool nimetatud kavandatavat muudatust kui meedet jagada lõplik otsustusõigus kohalike omavalitsuse ja riigi vahel. Esimesele antakse lõplik otsustusõigus olukorras, kus puudub riigil huvi vastava maardla kasutamisele võtmiseks ja teisele olukorras, kus riigil on kõrgendatud riiklik huvi kaevandamise lubamiseks. Kuivõrd uue MaaPS eelnõu seletuskirja kohaselt on eelpool nimetatud sätte muutmise põhjuseks pigem sõnastuse eesti kirjakeele nõuetele vastavaks viimine, võib öelda, et seadusandja mõte ja MaaPS § 34 lg 2 tähendus (uues MaaPS-s § 55 lg 4) ei ole sisuliselt muutunud.⁵⁴ Mistõttu eelpool välja toodud tõlgendamisvõimalus on ka kehtiva seaduse alusel kohaldatav. Eelpool nimetatud tõlgendusvõimalust toetab ka see, et vastava jaotuse alusel (riigi huvi olemasolu või selle puudumine) on ka teistes riikides kaevandamislubade andmise otsustusõigus jagatud riigi ja

⁵² Maapõueseadus eelnõu 16.02.2016 Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#SSu8OALP> (09.03.2016)

⁵³ Maapõueseadus eelnõu seletuskiri 16.02.2016 Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#SSu8OALP> (09.03.2016), lk 39

⁵⁴ Maapõueseaduse eelnõu seletuskiri(viide 53), lk 39

kohalike omavalitsuste vahel. Näiteks Prantsusmaal on kaevandamislubade menetluses otsustusõiguse jaotamisel lähtunud maavarade olulisusest. Nimelt on Prantsusmaa keskvalitsus andnud maavarade kaevandamislubade otsustusõiguse regionaalsete valitsuste kätte, kuid jätnud riigi omandis ja riikliku tähtsusega maavarade kaevandamise lubatavusel lõpliku otsustusõiguse riigile.⁵⁵

Mis tekitab raskusi ja on ka seotud käesolevas magistritöös välja toodud õiguslike probleemidega, eelkõige kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse võimaliku riivega, on riigi huvide sisustamine MaaPS § 34 lg 2 (uues MaaPS-s § 55 lg 4) tähenduses. Uue MaaPS eelnõu seletuskirja kohaselt lähtutakse igakordsel huvi defineerimisel maavara olulisusest, maavara omandist, kaevandamisega seotud majanduslikest kaalutlustest, keskkonnaministri ning majandus- ja taristuministri arvamusest, taotletava määraldise suurusest, maavara kasutusala, omadustest ja kvaliteedist.⁵⁶ Kuigi on seletuskirja kohaselt proovitud sisustada ja anda riigi huvi defineerimisel mingid kindlad alused tuleb siiski märkida, et see loetelu ei saa olla ammendav. Ainuüksi on tähelepanuväärselt puudu nimetatud loetelust keskkonnakaitselised piirangud, millest peaks MaaPS § 1 lg 1 ja PS § 5 kohaselt kaevandamise korraldamisel lähtuma. Lisaks eelnevalt nimetatule on ka seletuskirjas välja toodud sisustamisalused määratlemata ning muuhulgas ei ole nimetatud üldsõnalisi aluseid ka seadusesse sisse viidud. Näiteks, mida tuleks mõelda maavara olulisuse osas. Kas selle hindamisel tuleks lähtuda ainult majanduslikest kaalutlustest nagu näiteks varustuskindluse tagamine, mõju tööturule ja fiskaalsed huvid või kas tuleks maavara olulisuse määramisel arvestada ka nimetatud maavara kaevandamisega kaasnevaid olulisi mõjusid kohalikule elukeskkonnale? Asjaolule, et riigi huvide sisustamisel tuleb arvesse võtta ka keskkonnakaitselisi kaalutlusi on ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium oma otsuses tähelepanu pööranud. Riigikohtu seisukoha kohaselt peab Vabariigi Valitsus nõusoleku andmisel kaaluma, millised on need üleriigilised sotsiaalsed, keskkonnohioi-ja majandushuvid, mis siiski tingivad vajaduse kaaluda lubade väljastamist just konkreetse omavalitsusüksuse territooriumil.⁵⁷ Järelikult tuleb nõustuda Eesti Maaomavalitsuste Liiduga, kes oma uue MaaPS eelnõule esitatud arvamuses leidsid, et selliselt sõnastatud sätte

⁵⁵ Wagner, H; jt. Minerals Planning Policies and Supply Practices in Europe. Department of Mining and Tunneling University of Leoben 2004, lk 285 - Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/best-practices/leoben_2004_en.pdf (03.06.2015)

⁵⁶ Maapõuaseaduse eelnõu seletuskiri (viide 53), lk 39

⁵⁷ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 33

puhul on riigi huvide sisustamisel jäetud riigile liigselt lai otsustusruum.⁵⁸ Peale selle, et riigile on jäetud igakordselt õigus otsustada nii valitavad riigi huvi defineerimise alused kui ka nende sisustamine, tekitab selline regulatsioon õigusselgusetust ning ebakindlust kohalike omavalitsuste jaoks nende otsustuspädevuse ulatuse ja kaevandamisloa menetluse prognoositava tulemuse osas. Ühelt poolt on kohalikul omavalitsusel otsustusõigus kaevandamisloa menetluses läbi siduva nõusoleku, teiselt poolt on jäetud täitevsaatvale võimule põhimõtteliselt võimalus otsustada igakordselt otsustuspädevuse jaotus. Arvestades asjaolu, et kohalike omavalitsuste pädevusalasse kuulub kohaliku avaliku ruumi, territoriaalplaneerimine ja looduskaitse on nende ülesannete täitmise suunamiseks vaja omada võimalust prognoosida kaevandamisloa menetluse lõppotsustust ja sellest tulenevat mõju eelpool nimetatud ülesannete täitmisele.

Selleks, et parandada õigusselgust ja võimaldada kohalikele omavalitsustele võimalust prognoosida riigi poolse nõusoleku andmise võimalikkust ning sellest tulenevalt arvestada sellega oma pädevusalasse kuuluvate ülesannete täitmisel, tuleb seadusesse sisse viia konkreetsed riigi huvi olemasolu kindlaks tegemise kriteeriumid. Nende kriteeriumite loomisel ja sisustamisel peaks arvestama järgmisi asjaolusid: a) Kas esineb üleriigiline majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnahoiuhuvi? b) Kas vastavate üleriigiliste huvide kohaselt on vajalik konkreetse maavara kaevandamise lubamine just puudutatud kohaliku omavalitsuse territooriumil, võttes arvesse näiteks kaevanduste arvu, alternatiivide puudumist ja muud sellist? c) Kas konkreetse maavara kaevandamisest saadav kasu (sotsiaalne, fiskaalne) kaalub üles antud tegevusest tulenevad kahjulikud mõjutused?

Käesolevat peatükki kokku võttes, võib öelda, et MaaPS § 34 lg 2 olemuse ja eesmärgi sisustamiseks on mitmeid erinevaid võimalusi. Üldises plaanis jagunevad tõlgendusvõimalused kaheks. Esiteks võib tõlgendada MaaPS § 34 lg-t 2 arvestades PS §-i 5, et antud säte toetab otsustuspädevuse riigile jätmist administratiivsetel kaalutlustel, kuid ei kinnita absoluutse lõpliku otsustusõiguse jätmist riigile. Selle tõlgenduse puhul siiski säilib probleem kohaliku omavalitsuse siduva nõusoleku ja MaaPS alusel riigile otsustusõiguse õigusliku tähenduse ja sellest tuleneva otsustuspädevuse jaotuse osas. Nimetatud tõlgendus ei anna ammendavat vastust ega kinnita, seda, et riigil peab olema lõplik otsustusõigus maavarade kasutamise valdkonnas. Teine võimalus MaaPS § 34 lg 2 tõlgendamisel on lähtuda sellest, et seadusandja eesmärgiks oli vastava sätte

⁵⁸ EML; ELL. Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liidu arvamus MaaPS eelnõu kohta. 19.06.2015, lk 3 Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9d9b9856-f99d-427b-a82e-6499d5f96763#CtDHX8q1> (30.07.2015)

puhul eristada kohaliku ja riikliku tähtsusega maavarade kaevandamise lubatavusel otsustusõiguse jaotumist vastavalt sellele, kas riigil on või ei ole konkreetse maavara kaevandamise suhtes riiklikud huvid. Kui riigil on põhjendatud ülekaalukad riiklikud huvid siis on lõplik otsustusõigus riigil, kui need aga puuduvad siis peaks ja tuleks jätta lõplik otsustusõigus kohalikule omavalitsusele läbi MaaPS § 34 lg 1 p-s 16 sisalduva siduva nõusoleku või sellest keeldumise. Võttes arvesse asjaolu, et PS § 5 sisalduv põhimõte omab vaid otsustuspädevuse jaotust suunavat mitte kinnitavat mõju ning vaadeldes teistes Mandri-Euroopa riikides lõplikku otsustuspädevuse jaotust ja arvestades analüüsitava sätte objektiivteleoloogilist tõlgendust, on teine tõlgendamisvõimalus sobivam ja põhjendatud.

1.3. Kohaliku elu ja riigielu küsimuse eristamine

Kas maavarade ekspluateerimise üle otsustamine on oma olemuselt puhtalt riigi elu küsimus, mis toetab omakorda otsustuspädevuse jätmist riigile? Sellele küsimusele vastuse leidmiseks tuleb uurida, kas maavarade kasutamise üle lõplike otsuste tegemist võib käsitada kohaliku elu küsimusena ja sellest tulenevalt olla kohaliku omavalitsuse pädevuses. Kui jah, miks on jäetud otsustusõigus riigile?

PS § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Nimetatud põhiseaduse paragrahv väljendab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhimõtet ning kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiisid. Säte koosneb neljast olulisest osast: universaalpädevus, kohaliku elu küsimused, iseseisvus ja seadusreservatsioon.

Universaalpädevus tähendab kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsiooni kohaliku elu küsimustes ilma spetsiaalse volitusest.⁵⁹ Õigus lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi välistab kohaliku elu küsimuste ammendava loetelu sätestamise seadustes, kohaliku omavalitsuse üksusel peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadused ei nimeta.⁶⁰ Kuivõrd kohaliku elu küsimuste ammendav loetelu ei ole võimalik seadustes sätestada on võimalik teatud valdkonnas või küsimuses kohaliku omavalitsuse üksuse universaalpädevuse olemasolu tuvastamine, tehes kindlaks, kas nimetatud küsimus või valdkond on oma olemuselt kohaliku elu küsimus, millele viitab põhiseadus või mitte.

Enesekorraldusõiguse garantii teine oluline komponent on kohaliku elu küsimuse määratlemine. Kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole universaalpädevust mitte igas küsimuses ja valdkonnas, vaid kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus on piiratud kohaliku elu küsimustega. Riigielu ja kohaliku elu küsimuste eristamine on tihti keeruline, kuivõrd mõlemal puhul on tegemist avaliku võimu kohustuste või ülesannetega. Õiguslikud vaidlused kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel on tekkinud just nimetatud eristamise keerukusest. Näiteks käesoleva töö teemaga seotud ja juba eelnevas peatükis mainitud Riigikohtu Halduskollegiumi haldusasjas nr 3-4-1-9-09 tehtud

⁵⁹ PS komm vlj (viide 39) § 154/1.2.1 ja § 154/5.2.2

⁶⁰ PS komm vlj (viide 39) § 154/1.1

lahend,⁶¹ kus vaidluse all oli küsimus just nimelt kohaliku omavalitsuse ja riigi otsustuspädevusest maavarade kaevandamislubade menetluses. Samuti on Riigikohus põhiseadusliku järelevalve kohtumenetluse raames pidanud lahendama vaidluse maakasutuse otstarbe määramisel pädevuse jaotumise küsimuses.⁶²

Selleks, et kindlaks teha, kas teatud küsimuses kuulub otsustuspädevus omavalitsusüksusele või riigile on õiguskirjanduses välja toodud teatud kriteeriumid, mida kasutades on võimalik teha järeldus otsustuspädevuse võimaliku kuuluvuse kohta. Otsustuspädevuse eristamisel tuleb lähtuda mitmest kriteeriumist, sest on olemas küsimusi, mis kuuluvad olemuselt nii kohalikku kui ka riikliku huvisfääri.⁶³ Lisaks sellele ei pruugi ühest kriteeriumist lähtumine anda adekvaatset kinnitust otsustuspädevuse kuuluvuse osas, sest ülesande täitmise võimekuse hindamisel võib jääda mõni oluline aspekt analüüsimata. Õiguskirjanduses on välja toodud järgmised võimalikud eristamiskriteeriumid:

- 1) Haldussuutlikkus ehk subsidiaarsuspõhimõte
- 2) Traditsiooniline kuuluvus ehk ajalooline tõlgendamine;
- 3) Kohalikkus ja
- 4) Territoriaalne ulatus.⁶⁴

Võttes aluseks eelpool nimetatud kriteeriumid saame kontrollida maavarade kasutamise osas lõpliku otsustuspädevuse kuuluvust, tehes kindlaks, kas nimetatud teema puhul on tegemist kohaliku elu küsimusega, mis kuulub PS §-st 154 tulenevalt kohaliku omavalitsuse universaalpädevusse või tegemist on puhtalt riigi elu küsimusega.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 4 lõike 3 kohaselt täidavad avalik-õiguslikke ülesandeid üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramine mõnele teisele võimuorganile peaks ülesande ulatust ja iseloomu arvestades olema ajendatud efektiivsuse ja majanduslikkuse nõuetest.⁶⁵ Seda põhimõtet nimetatakse subsidiaarsuse ehk lähemuse põhimõtteks. Nimetatud põhimõtte kohaselt peaks täitma kindlat avalikku ülesannet avaliku võimu tasand, mis saab sellega kõige paremini hakkama. Nimetatud põhimõtte

⁶¹ RK 3-4-1-9-09

⁶² RK 3-4-1-13-09, p 22

⁶³ PS komm vlj (viide 39) § 154/1.4.1.3

⁶⁴ Vt näiteks PS komm vlj (viide 39) § 154/1.4.1.3, Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Kirjastus Juura 2014, lk 187, 224 ja 227; Taluste, O. Siseministeeriumi juhend kohaliku ja riikliku küsimuse eristamisest. 2010, lk 6, 8-10

⁶⁵ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta RT II 1994, 26, 95

puhul eeldatakse, et ülesannet täidab kohaliku omavalitsuse üksus, kui isikule kõige lähemal seisev avaliku võimu organ. See eeldus kehtib aga vaid siis kui kohaliku omavalitsuse üksus on suuteline ülesannet või kohustust efektiivselt täitma. Seega tuleb kontrollida haldussuutlikust.

Haldussuutlikus ehk asjaomane kohaliku omavalitsuse üksus peab suutma küsimust nõuetekohaselt ja kohalike elanike huvidele vastavalt lahendada.⁶⁶ Haldussuutlikus koosneb kahest elemendist: a) nõuetekohase lahendamise suutlikus ja b) teadlikus kohalike elanike huvidest ning lahendamisel nendest lähtumine.

Nõuetekohase lahendamise suutlikus analüüsi keskmeks oleva küsimuse puhul võib esiteks tähendada kohaliku omavalitsuse poolt küsimuse lahendamise formaalsete nõuete täitmist. Maavarade kasutamise otsustamisel tähendaks see kohaliku omavalitsuse suutlikust läbi viia formaalsetele nõuetele vastav maavarade kaevandamise loamenetlus. Kuivõrd kaevandamisluba on üks keskkonnalubadest on vajalik nimetatud loa puhul läbi viia avalik menetlus⁶⁷ ning vaja kaasata kooskõlastamiseks vajalikud haldusorganid. Nimetatud formaalsete nõuete täitmine eeldab kindlate finantsallikate olemasolu. Kohalikele omavalitsustele on antud seadusega näiteks planeerimismenetluse läbiviimisel otsustuspädevus. Võttes arvesse planeerimismenetluse ja kaevandamisloa menetluse formaalsete nõuete (avatud menetlus, kooskõlastusnõuded, keskkonnamõju hindamise vajadus) sarnasust võib väita, et kohalik omavalitsus on haldussuuteline täitma ka kaevandamisloa menetluses vajalikke formaalseid nõudeid.

Nõuetekohase lahendamise suutlikuse sisuks võib teiseks olla ka sisulistele nõuetele vastava lahenduse pakkumine. Maavarade nagu iga teise loodusressurssi puhul lähtutakse kasutamise või tarvitamise lubatavusel nii varustuskindlusest kui KeÜS §-s 13 sätestatud loodusvarade säästliku kasutamise põhimõttest. Selleks, et kindlaks teha, võttes aluseks varustuskindluse, kas teatud maavara kaevandamine kindlal territooriumil on vajalik, on vaja omada teavet kogu riigis olevate maavaravarude kogusest, kaevandamismahtudest ja kindla maavara nii hetke- kui prognoosvajadusest. Kohalikul omavalitsusel on teoreetiliselt võimalik saada nõuetekohase otsuse tegemiseks vastav teave näiteks ajakohastatud Keskkonnaregistrist ja üleriikliku teavet

⁶⁶ PS komm vlj (viide 39) § 154/1.4.1.3

⁶⁷ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanäasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon RT II 2001, 18,89

omavate riigiasutustelt igas loamenetluses arvamust küsides. Loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte kehtib nii riigi, maakonna kui kohalikul tasemel. Seega on märgitud põhimõtte järgimine kohustuslik ka kohalikule omavalitsusele. Järelikult on nõuetekohase suutlikuse komponent haldussuutlikuse kriteeriumi puhul teoreetiliselt täidetud.

Haldussuutlikuse teine element on teadlikus kohalike elanike huvidest ning lahendamisel nendest lähtumine. Kohalikul omavalitsusüksusel on, olles kohalikele elanikele kõige lähemal asuv avaliku võimu organ, võimalik lihtsalt kindlaks teha kohalike elanike huvid seoses maavarade kasutamise küsimusega ning teha nendele huvidele vastav otsustus maavarade kasutamise lubatavuse üle. Seega võib öelda, et haldussuutlikuse teine komponent on kohaliku omavalitsuse üksuse puhul maavarade kasutamise otsustamise küsimuses täidetud.

Traditsiooniline kuuluvus ehk milline haldusekandja on Eestis vastava ülesande eest traditsiooniliselt vastutanud.⁶⁸ MaaPS 1994.aasta redaktsiooni § 25 lg 3 kohaselt väljastas üleriigilise tähtsusega maardla kaevandamisloa Keskkonnaministeerium ja kohaliku tähtsusega maardla kaevandamisloa oma haldusterritooriumil maavalitsus. Seega MaaPS 1994.aasta redaktsiooni kohaselt oli lõplik otsustuspädevus maavarade kasutamise osas riigil, sest maavalitsus on riigiasutus, kes esindab riigi huve maakonna tasandil.⁶⁹

Kolmandaks eristamiskriteeriumiks on kohalikkus. Kohaliku elu küsimuste puhul peab olema tuvastatav nende kohalik päritolu ("kohalik juur") või spetsiifiline seos vastava kohaga. Need küsimused peavad olema kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele ühised ja mõjutama inimeste kooselu kogukonnas.⁷⁰ Nimetatud kriteerium koosneb kahest komponendist. Esiteks peab vaidlusalune küsimus või valdkond võrsuma kohalikust kogukonnast ja teiseks tuleb hinnata seda, kas see on kogukonna kõigile liikmetele ühine.⁷¹ Maavarade kasutamise üle lõplikul otsustamisel on tuvastatav nii-nimetatud kohalik päritolu. Kohaliku päritolu kriteeriumi puhul tuleks hinnata, kas ülesandel on tihe seos spetsiifilise kohaga. Kõigepealt on maavarade kaevandamise otsustamise küsimus otseselt seotud kohaga, kus asuvad maavaravarud ning teiseks mõjutab maavarade kaevandamise üle otsustamine esmajärjekorras ja vahetult just maavarade leiupiirkonnas asetsevat kohalikku kogukonda ja nende huve ning õigusi. Näiteks mõjutab

⁶⁸ PS komm vlj (viide 39) 154/ 1.4.1.3.

⁶⁹ <https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/regionaalhaldus-ja-maavalitsused>

⁷⁰ Olle (viide 64), lk 187

⁷¹ PS komm vlj (viide 39) § 154/1.4.1

kavandatav maavara kaevandus ümberpaiknevate kinnisasjade omanike PS §-st 32 tulenevaid õigusi ning KeÜS § 23 lg-st 1 tulenevat igäühe õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. Kavandatava maavara kaevanduse lähipiirkonnas asetsevatel inimestel on oluline puutumus nimetatud keskkonnaga, kuivõrd isikud sageli viibivad mõjutatud piirkonnas.⁷² Riigikohus on sedastanud, et kaevanduse keskkonnamõju võib seisneda nii vahetus kui ka kaudes, nii koheselt kui ka tunduvalt hiljem avalduvas mõjus vallas elavate inimeste tervisele ja heaolule, keskkonnale, kultuuripärandile või varale.⁷³ Seega on olemas spetsiifiline seotus ja puutumus kavandatava maavara kaevandamise leiupiirkonnal kohaliku omavalitsuse üksuse elanikega. Lisaks sellele, et analüüsitav küsimus puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse üksikuid elanikke, peab olema nimetatud küsimus ka kogukonnaliikmetele ühine. Teatud piirkonnas asetsevate loodusvarade kasutamine on küsimus keskkonna või konkreetsemalt loodusvarade asukohas paikneva maa-ala kasutamisest nii nagu seda on territoriaalplaneerimine. Sarnasus seisneb maa-ala kasutamise otstarbe suunamises. Maavarade kaevandamise loamenetluses suunatakse maardlal tegevus maavarade kaevandamisele. Territoriaalplaneerimisel suunatakse ja määratakse samuti erinevate maa-aladele erinevad kasutamise otstarbed. Territoriaalplaneerimine on seadusega ja kohtupraktika alusel loetud kohaliku elu küsimuseks, mistõttu võib öelda, et keskkonna kasutamise küsimus on kogukonna liikmetele ühine. Seega võib jaatada maavarade kaevandamise üle otsustamise küsimuses kohaliku päritolu kriteeriumi täidetavust, kuivõrd maavarade kaevandamise üle otsustamine on tihedalt seotud konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse erihuvidega ning küsimus keskkonna kasutamisest on kogukonna liikmetele ühine.

Neljandaks eristamiskriteeriumiks on küsimuse territoriaalne ulatus. Siinkohal tuleb vaadata seda, kas ülesande otsustustasand piirdub kohaliku omavalitsuse üksuse piiridega ehk puudutab vaid konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse elanikkonda või olemuslikult on tegemist küsimusega, mis üleriigiliselt tuleb lahendada ühtemoodi.⁷⁴

Maavarade kaevandamise lubatavuse üle otsustamine on ühelt poolt küsimus, mis puudutab vahetult just spetsiifilise kogukonna huve ja õigusi, kuid analüüsitava küsimuse puhul puutumus ei piirdu vaid kindla kogukonnaga. Maavarade nagu iga teise loodusressurssi kasutamise puhul

⁷² KeÜS § 23 lg 2 sätestab: *Oluline puutumus on isikul, kes viibib tihti mõjutatud keskkonnas, kasutab sageli mõjutatud loodusvara või kellel on muul põhjusel eriline seos mõjutatud keskkonnaga.*

⁷³ RKHKo 3-3-1-86-06, p 15

⁷⁴ Taluste (viide 64), lk 10

tuleb arvestada varustuskindlusega ja loodusressursside säästliku kasutamise põhimõttega ja lisaks sellele ka kaevandamisalasest tegevusest tulenevate keskkonnamõjutustega. Seega puudutab küsimus maavarade kaevandamise üle otsustamisel kaudselt ka väljaspool kindlat haldusüksust elavaid isikuid. Kas analüüsitav küsimus on selline, mis tuleb üleriigiliselt lahendada ühtemoodi? Näitena üleriigiliselt ühtemoodi lahendatavast küsimusest võib tuua liikluskorralduse. Nimetatud küsimus peab oma olemuselt olema lahendatud üleriigiliselt ühtemoodi.

Maavarade või ükskõik, millise loodusressurssi kasutamise otsustustasandi valiku puhul on oluline hinnata seda, kas eelpool juba viidatud varustuskindluse ja loodusressursside säästliku kasutamise põhimõtet on võimalik täita ja järgida väikese haldusüksuse tasemel. Nimetatud põhimõtete järgmisel on oluline omada täieliku ülevaadet kogu riigis olevatest maavaradest selleks, et tagada põhimõtete adekvaatne ja sihipärane järgimine. Kohalikud omavalitsused võivad teoreetiliselt saada vajalikku infot Keskkonnaregistrist ning riigiasutustelt ja seega saaksid piisavalt nimetatud põhimõtteid järgida. Teiseks tuleb arvesse võtta asjaolu, et maavarad on loodusressurss, mis ei asu geoloogilistel põhjustel üleriigiliselt, vaid on koondunud teatud piirkondadesse. Sellest tulenevalt piirduvad maavarade kaevandamisest tulenevad otsesed keskkonnamõjutused kindla omavalitsusüksusega. Seega maavarade kaevandamise lubatavuse küsimus ei pea olema lahendatud üleriigiliselt ühtemoodi, kuivõrd mõjutatud subjektide ring ning territoorium on piiratud maardla asukohaga.

Käesoleva peatüki alguses on püstitatud küsimus, kas maavarade kasutamise üle lõplike otsuste tegemist võib käsitleda kohaliku elu küsimusena, mille üle otsustamisel on kohalikul omavalitsusel universaalpädevus. Võttes aluseks õiguskirjanduses esile toodud eristamiskriteeriumid nagu haldussuutlikkus, kohalikkus, traditsiooniline kuuluvus ja territoriaalsus ning hinnates nende alusel analüüsitava küsimuse kuuluvust võib teha järgmise järelduse. Maavarade kasutamise üle lõplike otsuste tegemist võib käsitleda kohaliku elu küsimusena, sest kohalik omavalitsusüksus on haldussuuteline viima läbi nõuetekohase menetluse, küsimusel on tajutav kohalik päritolu ning küsimuse lahendus võib olla piiratud kindla omavalitsusüksuse territooriumiga. Ainus kriteerium, mis ei ole täidetud on traditsiooniline kuuluvus, kuid see kriteerium on seotud pigem poliitiliste kaalutluste kui küsimuse lahendamise võimekusega. Eestis on jäetud maavarade kaevandamise otsustustasand riigile arvatavasti majanduslikel ja poliitilistel põhjustel, sest kohaliku omavalitsuse ülesannete õigusteoreetilistest

eristamiskriteeriumitest lähtuvalt võib maavarade lõplik otsustusõigus olla käsitletav kohaliku elu küsimusena ning seega ei saa seda käsitleda puhtalt riigielu küsimusena.

2. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ja riigi huide vahekord

2.1. Maavarade kaevandamine ja kohalik looduskaitse

2.1.1. Kaitsealade loomise pädevus

Eelmises peatükis tehtud analüüsi tulemusena võib öelda, et maavarade kasutamise üle lõpliku otsuse tegemist saab põhimõtteliselt käsitleda õiguslikult kohaliku elu küsimusena, kuid Eestis kehtiva regulatsiooni kohaselt on otsustuspädevus jäetud riigile. Vaatamata otsustuspädevuse jaotuse regulatsiooni võimalikele puudujääkidele ning põhjendatuse puudulikkusele on vaja kontrollida sellise regulatsiooni mõju kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikule enesekorraldusõigusele, sest kohtupraktikas on sellekohaseid vaidlusi tekkinud, kuid ei ole siiani esitatud ühtset kindlat seisukohta. Nagu eelmises peatükis on välja toodud, omab maavarade kasutamise ja kaevandamise üle otsustamine kindlat vahetut mõju kohalikule kogukonnale, millest tulenevalt tuleks hinnata seda, kas riigi lõplik otsustuspädevus maavarade kasutamise valdkonnas omab võimalikku puudet teiste kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannetega? Kui jah, siis kas ja kuidas riivab riigi otsustuspädevus maavarade kasutamise valdkonnas kohaliku omavalitsuse universaalpädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi? Kui esineb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive siis, kas see on proportsionaalne?

Maavarade kaevandamisest tulenevate riigi ja kohaliku omavalitsuste huide konflikt ja probleemid avalduvad kõige selgemini kaevandamistegevust piiravates või takistavates kohaliku elu küsimustes.⁷⁵ Kõikidest kohaliku omavalitsuse ülesannetest piiravad või takistavad kaevandamistegevust enim maakasutuse otstarbet määravad ja keskkonnakasutust suunavad otsustusvaldkonnad nagu kohalik looduskaitse ja ruumiline planeerimine.

Riigikohus on avaldanud seisukoha, et looduskaitse on ka kohaliku elu küsimus, sest kohaliku omavalitsuse üksusel on kohustus hoolitseda vastava valla või linna säästva arengu kaudu tema elanike heaolu ning neile elamisväärse elukeskkonna loomise eest.⁷⁶ Lisaks eelpool viidatud kohustuse olemasolule viitab sellele, et looduskaitse on samuti kohaliku elu küsimus ka LKS 7.

⁷⁵ Vt näiteks TrtRnKo 3-08-1195; RKHKo 3-3-1-35-13; TlnHK otsus 3-09-1232/157; Riigikontrolli arunne (viide 6), p 70

⁷⁶ RKHKo 3-3-1-86-06, p 15

peatükk, mille kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus võtta kohaliku kaitse alla teatud maa-ala või maastiku üksikelement. Kohalikul omavalitsusel on võimalik kaitseala kehtestada LKS § 10 lg 7 alusel planeeringuga või ilma planeeringut koostamata. Kohalik omavalitsus näeb kaitsealal kehtivad piirangud ette vastavalt, kas kehtestatud planeeringus või kaitse-eeskirjas.

2.1.2. Riigi otsustuspädevuse ja kohaliku omavalitsuse otsustuspädevuse vahekord

LKS § 44 lg 1 kohaselt rakendatakse kohaliku kaitse alla võtmisel LKS §-is 31 sätestatud kaitsekorda. LKS § 31 lg 2 p-i 3 kohaselt on kaitseala ümbritsevas piiranguvööndis keelatud maavarade kaevandamine. Seega on kohaliku looduskaitse küsimusel otsene puutumus maavarade kaevandamise lubatavusega. Kuivõrd riigil on lõplik otsustusõigus maavarade kaevandamise lubatavuse osas ning MaaPS § 34 lg 2 viitab sellele, et riigil on õigus anda nõusolek maavarade kaevandamiseks ka siis kui kohalik omavalitsus keeldub andmast maavarade kaevandamisloa andmiseks nõusolekut, kerkib küsimus nende kahe otsustuspädevuse omavahelisest vahekorrast. Ühelt poolt on kohalikul omavalitsusel õigus lahendada ka kohaliku elu küsimuste hulka kuuluv looduskaitse võttes mingi teatud maa-ala või element kohaliku looduskaitse alla ning otsustada ise, millised piirangud maa-ala kaitsevööndis kehtivad⁷⁷, teiselt poolt on riigil õigus otsustada kaevandamisloa andmiseks nõusoleku andmine olenemata kohaliku omavalitsuse vastasseisust. Siinkohal kerkib küsimus sellest, millised on riigi otsustusõiguse piirid ning kas see on üldse piiratud seonduvalt kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluva kohaliku elu küsimusega ja kohaliku omavalitsuse universaalpädevusega nimetatud küsimuse lahendamisel. Täpsemalt, kas siis kui kohaliku omavalitsuse üksus on otsustanud võtta kohaliku kaitse alla teatud kohaliku omavalitsuse territooriumil oleva maa-ala, kus asuvad näiteks maavaravarud on võimalik riigil, rakendades enda õigust otsustada lõplikult maavara kaevandamisloa andmine ülekaalukate riiklike huvide olemasolul, looduskaitseala kehtestamine nii-öelda “tagasi pöörata”?

Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas ei ole analüüsitud tõstatatud küsimust, kuid samas võib tuletada Ess-Soo juhtumi ja riigi otsustusõigusest tuleneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse proportsionaalsuse kontrolli põhjal vastuse. Võttes Ess-Soo juhtumi lühidalt kokku, oli tegemist olukorraga, kus arendaja soovis Ess-Soo rabas kaevandamisluba. Kohalik seltsing aga taotles Ess-Soo kohaliku kaitse alla võtmist. Kohalik omavalitsus otsustas

⁷⁷ 279 SE I Looduskaitseaduse eelnõu seletuskiri, lk 42

Ess-Soo raba koos seal asuva turbamaardlaga võtta kohaliku kaitse alla ning luua sinna kohalik kaitseala rakendades sealhulgas LKS § 31 lg 2 p-ist 3 tulenevat kaitsekorda. Seega oli Ess-Soo rabas ja selle piiranguvööndis maavarade kaevandamine keelatud. Keskkonnaamet jättis kaevandamisloa välja andmata, sest taotletaval maa-alal asus kohalik kaitseala.⁷⁸ Seega praktikas on riik otsustanud mitte anda kaevandamisluba põhjusel, et kavandatav kaevandus asub kohaliku kaitse alla võetud alal. Kuid Ess-Soo juhtumi puhul tuleb arvestada ka asjaolu, et kuivõrd nimetatud juhtumil oli tegemist turbaga, mille varustuskindlus on Eestis küllaltki laialt tagatud, mitte riikliku tähtsusega maavaraga nagu põlevkivi, ei pruugi olla Ess-Soo juhtumis välja tulev riigi seisukoht piisav tõstatud küsimusele adekvaatselt vastamiseks. Selleks tuleks hinnata, kas juhul kui riigil oleks õigus kohaliku kaitseala kehtestamine nii-öelda “tagasi pöörata” on selline otsustuspädevus proportsionaalne kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive.

Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimise, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.⁷⁹ Piirangu eesmärgiks võib olla kaalukas avalik huvi.⁸⁰

Esiteks tuleb välja selgitada eelpool püstitatud hüpoteetilise piirangu oletatav eesmärk. Maavarade kaevandamisloa andmiseks nõusoleku andmise eesmärgiks võib olla ülekaalukas riigi huvi kindlas kohalikus kaitsealas paiknevate maavarade kaevandamiseks, tagades sellega varustuskindluse või muu ülekaaluka riikliku huvi järgimise.

Selline piirang on sobiv, kuivõrd andes nõusoleku maavarade kaevandamisloa väljastamiseks ehk nii-öelda “pööratakse tagasi” kohaliku kaitseala loomine, tagatakse sellega kohalikus kaitsealas paiknevate maavarade kasutusele võtmise võimalikkus.

Kas selline piirang on vajalik? Piirangu vajalikkust hinnates tuleb analüüsida, kas on olemas vähem koormavaid alternatiivseid lahendusi ülekaaluka riikliku huvi tagamiseks. Piirangu vajalikkus käesoleva küsimuse puhul sõltub kohalikul kaitsealal paikneva maavara liigist, kogusest ja alternatiivsete leiukohtade arvust. Juhul, kui tegemist on maavaravaruga, mille ainsaks leiukohaks ongi kohaliku omavalitsuse poolt kaitse alla võetud kaitseala või selle

⁷⁸ Vaarmari, K. Juhtumi analüüs: Ess-Soo kohalik kaitseala. Keskkonnaõiguse Keskus 2010 Arvutivõrgus: http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Esssoo_juhtumianalys.pdf

⁷⁹ RKPJKo 3-4-1-09-06, p 23

⁸⁰ RKPJKo 3-4-1-09-06, p 24-26, 28

piiranguvöönd ning sellise maavaravaru välismaalt importimine ei oleks otstarbekas, on tegemist vajaliku piiranguga, sest ei leidu alternatiivseid lahendusi. Kuid olukorras, kus on võimalik võttes arvesse kohalikul kaitsealal paikneva maavara liiki seda ka mujalt vähem konfliktsematest piirkondadest ammutada, ei pruugi selline lahendus olla vajalik, sest on vähem koormavaid alternatiivseid võimalusi. Seega on piirangu vajalikkuse hindamine väljaspool konkreetset kaasust keeruline ja vajalikkuse abstraktne kaalumine ei ole võimalik võttes arvesse maavarade kaevandamise eripärasid.

Seadus on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.⁸¹ Piirangud ei tohi kahjustada kaitstud õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav.⁸² Abinõu mõõdukuse kaalumisel tuleb ühelt poolt kaaluda riivatud õigust ja teiselt poolt riivet õigustavaid põhjuseid.⁸³

Mõõdukuse hindamisel on vaja välja selgitada kohalikud riivatud huvid ja riigi poolsed riivet õigustavad põhjused. Kaevandamistegevust ei saa välistada pelgalt soovist säilitada senine looduskeskkond, kui ei ole teada, kas on tegemist maastikuga või elemendiga, mis tegelikult vajab erilist kaitset ehk sellel peab olema seaduse tingimustele vastav väärtus.⁸⁴ Tallinna Halduskohus on avaldanud seisukoha, et loodusobjekti kaitse alla võtmine eeldab, et määratakse kindlaks objekti kaitse alla võtmise eeldused, selle ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvuvahelistest lepingutest tulenev kohustus.⁸⁵ Nimetatud objekti kaitse alla võtmise eeldustest saab välja lugeda kaitse alla võtmisel arvestatavad kohalikud huvid. Kohalikuks huviks kaitseala loomisel on kohaliku kogukonna poolt väärtustatud loodusobjekti või ala kaitsmine tagades selle tervikliku säilimise. Huvide kaalukus sõltub piirkondlikest ja kaitstava loodusobjekti eripäradest. Riigi huvid maavarade kaevandamise lubamisel on ajendatud majanduslikest ja sotsiaalsetest vajadustest nagu energia ja ehitusmaterjalide varustatuse ning tööturu vajaduste tagamine.

Võib põhjendatult asuda seisukohale, et kohalikud huvid omavad olulist kaalu, kui need põhinevad objektiivsetel kaalutlustel. Olukorras, kus kaitstava loodusobjekti füüsiline säilimine

⁸¹ PS komm vlj (viide 39) § 11/3.3

⁸² RKPJKo 3-4-1-1-99, p 13; 3-4-1-6-00, p 13;

⁸³ PS komm vlj (viide 39) § 11/3.3.1

⁸⁴ TlnHK otsus 3-09-1232/157, p 41

⁸⁵ TlnHK otsus 3-09-1232/157, p 35

on ohustatud või kui tegemist on kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil või regionaalsel tasemel ainulaadse objektiga või kui objekt on ajaloolis-kultuuriliselt kaitset vääri, võib põhjendatult öelda, et kohalikud huvid sellise objekti erilist tugeva kaitse tagamiseks ning majandustegevuste piiramiseks kaaluvad üles võimalikud riiklikud põhjused maavarade kaevandamise lubamiseks just selles piirkonnas. Eriti arvestades asjaolu, et maavarade kaevandamise tulemusena võib objekt suure tõenäosusega hävida. Seega ei kaalu sellisest piirangust saadav kasu (sotsiaalne, fiskaalne) üles kohalikust looduskaitsest tulenevate väärtuste mitteamistamisest tulenevaid kahjulikke mõjutusi kohaliku kogukonna poolt väärtustatud maa-alale või objektile.

Kohalikud looduskaitsealased huvid võivad seisneda ka mitte otseselt kindla loodusobjekti kui väärtuse kaitsmises, vaid kogukonna arengu suunamises. Sellisel juhul põhinevad kohalikud looduskaitsealased huvid subjektiivsetel kaalutlustel ning nende kaalukus sõltub kohaliku kaitseala loomise vajalikkuse põhjendatusest kohaliku arengu eesmärkide saavutamiseks. Kui kindla loodusobjekti või ala kaitse alla võtmine ei oma niivõrd olulist rolli kogukonna arengu eesmärkide saavutamisel ei pruugi sellised huvid omada võrdluses riigi huvidega suuremat kaalu.

2.1.3. Riigi huvide mõju kohaliku kaitseala loomisele

Lisaks eelpool uuritud küsimusele, kerkib seoses kohalike kaitsealade loomisega ja riigi huvidega maavarade kasutamise valdkonnas ka küsimus sellest, kuidas piirab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust MaaPS § 62 lg 1 p-s 3 sätestatud kohustus tagada maapõue seisundit ja kasutamist mõjutava tegevuse korraldamisel juurdepääs maavaravarule? Maa-ala või objekti kohaliku kaitse alla võtmine on tegevus, mis otseselt mõjutab juurdepääsu olemasolu maavaravarule, sest läbi maa-ala kohaliku kaitse alla võtmise võib täielikult välistada maardla kasutamise.⁸⁶ Kui maavaravaru leiukoha peal luuakse kohalik kaitseala planeeringuga, siis peab MaaPS § 63 lg 4 kohaselt kohaliku kaitseala loomise aluseks oleva planeeringu kooskõlastama Keskkonnaministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri volitatud isikuga, kuid maardlale juurdepääsu tagamise osas sellist kooskõlastusnõuet ei ole. Samuti ei ole kohalikul omavalitsusel kooskõlastuskohustust kaitseala loomisel maardla kohal, kui kohalik kaitseala luuakse kaitse-eeskirjaga.

⁸⁶ Vaarmari (viide 6), lk 19

Nimetatud küsimusele on kohtupraktikas proovitud leida vastust. Täpsemalt on kohtuvaidlustes kerkinud küsimus sellest, kuidas peavad kohalikud omavalitsused kohaliku kaitseala loomist otsustades arvestama riiklike huvidega, mis on seotud maavarade kasutamisega.⁸⁷ Tallinna Ringkonnakohus leidis haldusasjas nr 3-07-2599, et Keskkonnaministeeriumi poolt väljendatud riikliku huvi (vajadus lubjakivi kaevandamiseks) kaalumata jätmine kohaliku omavalitsuse poolt oli oluliseks kaalutusveaks, mis tingis kohaliku kaitseala moodustamise otsuse tühistamise. Käesoleva töö peatükis 1.2. on toodud, et universaalpädevus tähistab kohaliku omavalitsuse õigust kasutada kohaliku elu küsimuste osas otsustus- ja valikudiskretsiooni. Eelpool toodud lahendi põhjal võib väita, et kohaliku kaitseala loomisel peab kohalik omavalitsus hindama, kas esinevad riiklikud huvid maavaravarule juurdepääsu tagamiseks või mitte. Selline kaalumiskohustuse olemasolu piirab kohaliku omavalitsuse universaalpädevust, kuidas kohalik omavalitsus peab kohaliku elu küsimuse otsustamisel lisaks kohalikele huvidele arvesse võtma ning hindama ka riiklike huve. Kohalikule omavalitsusele antud kaalumiskohustuse korrektse täitmise teeb aga keeruliseks see, kuidas saab kohalik omavalitsus kohaliku kaitseala loomise menetluses teada või eeldada riigi huvide olemasolu ning nende sisu. Riigikohus on seisukohal, et kohaliku omavalitsuse üksus ei oma ülevaadet maavarade levikust riigis ja nende uurimise ning kaevandamise üksikasjadest, seega ei saa kohalik omavalitsus langetada maavarade kaevandamise kohta üleriigiliselt adekvaatset lõppotsust.⁸⁸ Kohaliku looduskaitse ala loomisega teeb kohalik omavalitsus aga üheaegselt ka lõppotsuse kohalikul looduskaitsealal paiknevate maavarade kaevandamise võimalikkuse osas. Kui järgida Riigikohtu seisukohta ning väita, et riigile peab jääma maavarade kaevandamise osas lõppotsuse tegemise õigus tuleks pädevusvaidluste vältimiseks viia olemasolevasse regulatsiooni sisse selged ja põhiseaduspärase kohaliku omavalitsuse otsustusõiguse piirangud.

Üheks võimaluseks on piirata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust kohalike kaitsealade loomisel andes kohalikule omavalitsusele kindla kriteeriumi, mille täitumisel võib kohalik omavalitsus eeldada riikliku huvi olemasolu väljumata oma pädevusest. Selliseks riikliku huvi olemasolu kindlaks tegemise kriteeriumiks võiks olla näiteks maavaravaru passiivsus või aktiivsus. Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et maavaravarudele juurdepääsu tagamise kohustus ei ole absoluutne, kuna teatud tingimustel on võimalik maavaravaru kuulutada

⁸⁷ Vaarmari (viide 6), lk 19

⁸⁸ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 25

passiivseks.⁸⁹ MaaPS § 10 lg 7 kohaselt on maavaravaru passiivne, kui selle kasutamine ei ole keskkonnakaitseliselt võimalik või puudub vastav tehnoloogia, kuid mis võib tulevikus osutada kasutuskõlblikuks. MaaPS § 10 lg 6 kohaselt on maavaravaru aktiivne, kui selle kaevandamisel kasutatav tehnoloogia ja tehnika tagavad maapõue ratsionaalse kasutamise ja keskkonnanõuete täitmise ning maavara kasutamine on majanduslikult kasulik. Kuivõrd kohalikul omavalitsusel on võimalik saada teavet kavandataval kohalikul kaitsealal paiknevate maavaravarude staatusest Keskkonnaregistrist on kohalikul omavalitsusel aktiivse maavaravaru puhul alus eeldada riiklike huvide olemasolu ning kaaluda kohaliku kaitseala loomata jätmist. Kuid võib kahelda selles, kas maavaravaru kategooria on piisav alus, eeldamaks MaaPS § 34 lg 2 eesmärgikohase üleriikliku huvi olemasolu kavandataval kohalikul kaitsealal.

Maavaravaru staatuse alusel riikliku huvi olemasolu eeldamise adekvaatsust raskendab asjaolu, et staatuse määramise menetluses ei hinnata tegelikkuses selle varu kaevandamisest tulenevat võimalikku mõju ümbritsevale keskkonnale.⁹⁰ MaaPS § 10 lg 8 sätestab, et maavarad kategoriseeritakse lähtudes maavara uurituse astmest, kaevandamise võimalikkusest ja võimaliku keskkonnamõju ulatusest. Tarbevaru kvalifitseeritakse geoloogilise uuringu alusel. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et keskkonnamõju hindamisel tuleb lähtuda ainult loaga kavandatavast tegevusest, mistõttu geoloogilise uuringu loa väljaandmise puhul pole vajalik ega võimalik hinnata kaevandamise keskkonnamõju, sest geoloogiline uuring ja kaevandamine on eri toimingud.⁹¹ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 3 p 1 kohaselt Keskkonnamõju hinnatakse, kui taotletakse tegevusluba või selle muutmist ning tegevusloa taotlemise või muutmise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju.⁹² Maapõueseaduse kohaselt on üldgeoloogilise uuringu eesmärgiks maavarade otsingud ja nende kasutatavuse kindlaks tegemine. Seega on geoloogilise uuringu loa taotlemise põhjuseks olevaks tegevuseks kaevandamine või täpsemalt selle võimalikkuse ja otstarbekuse kindlaks tegemine. Lisaks sellele viitab enne geoloogilise uuringu loa andmist kaevandamise keskkonnamõjude hindamise vajalikkusele ka maavaravaru staatuse kvalifitseerimise eeldused, millest üks on see, et kaevandamine peab olema keskkonnakaitseliselt võimalik. Järelikult vastupidiselt keskkonnaministeeriumi arvamusele tuleb nõustuda Riigikontrolli aruandega, et geoloogilise uuringuloo, millega kvalifitseeritakse ka maavaravaru staatus, eelselt tuleb hinnata

⁸⁹ Vaarmari (viide 6), lk 10

⁹⁰ Riigikontrolli aruanne (viide 6), p 77

⁹¹ Riigikontrolli aruanne (viide 6), p 81 ja 84

⁹² Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, RT I, 30.12.2015, 18

ka kaevandamise mõjusid keskkonnale. Kuivõrd hetkel on Keskkonnaregistris märgitud maavaravarude staatus kvalifitseeritud enne eelneva kaevandamisega kaasneva võimaliku keskkonnamõju uuringuta, võib juhtuda, et kui kohalik omavalitsus jätab kohaliku kaitseala loomata, sest eeldab kavandatava kaitseala piiranguvööndis asuva maavaravarule juurdepääsu tagamiseks või maavarade kaevandamiseks üleriikliku huvi olemasolu ei pruugi see tagada kogukonna poolt väärtustatud loodusobjekti säilimise või keskkonnanõuetest tuleneva kahjustamise vältimise. Lisaks ei pruugi maavara staatuse alusel eeldatav üleriiklik huvi olla MaaPS § 34 lg 2 eesmärgipärane.

Teiseks võimaluseks on panna kohalikule omavalitsusele kohalike kaitsealade loomise menetluses kohustuse kooskõlastada kaitseala loomine riigiga, kui kohaliku kaitseala loomine või piiranguvöönd takistab juurdepääsu maardlale või kui kaitseala luuakse maardla kohale kaitse-eeskirja kehtestamisega. Sellisel juhul on kohalik omavalitsus kohustatud küsima riigi seisukohta sõltumata maavaravaru staatusest. Kehtiva regulatsiooni kohaselt juhul kui riik kvalifitseerub kohaliku kaitseala loomise menetluses menetlusosaliseks on kohalikul omavalitsusel ka kohustus riigilt vastavat seisukohta küsida. Kohaliku kaitseala loomine on haldusmenetlus, kus kohalikul omavalitsusel tuleb tulenevalt haldusmenetluse seaduse § 40 lg-st 1 kuulata ära menetlusosalised. LKS § 9 lg 6¹ kohaselt on menetlusosaline käesoleva seaduse tähenduses kaitse alla võetava loodusobjekti piires oleva või seda sisaldava kinnisasja omanik ja kohalik omavalitsus ning muu isik, kes on osalenud kaitse alla võtmise menetluses. Kinnisasja omanikuna on riigil õigus esitada oma vastav seisukoht. Samas aga on hetkel kehtiva regulatsiooni järgi selline kohustus küsida arvamust, vaid siis kui tegemist on riigile kuuluva kinnisasjaga. Kuivõrd kõik Keskkonnaregistrisse kantud maavaravarud ei asu vaid riigile kuuluvatel kinnisasjadel, on vaja kooskõlastusnõue seaduses sätestada võimalike konfliktide vältimiseks ning riigi huvide arvestamiseks kohaliku kaitseala loomise menetluses. Arvestada tuleb aga, et riigi seisukoht ei ole õiguslikult siduv, sest kaitseala loomine on kaalutusotsus, seega lõpliku otsuse teeb siiski kohalik omavalitsus, kuid kohalikul omavalitsus peab siiski kõiki huve otsuse tegemisel kaaluma, vältimaks olulise kaalutusvea tegemist ja otsuse tühistamist.

Alapeatükides 2.1.2. ja 2.1.3. toodut kokku võttes võib öelda, et juhul kui riigil oleks õigus kohaliku kaitse-ala kehtestamine nii-öelda “tagasi pöörata” ei saa sellise piirangu proportsionaalsuse osas abstraktselt ehk juhtumiväliselt lõpliku järeldust teha. Piirangu vajalikkus sõltub kohalikul kaitsealal paikneva maavara liigist, kogusest ja alternatiivsete leiukohtade arvust

ja mõõdukus kohaliku omavalitsuse poolt loodusobjekti kaitse alla võtmise kaalutlustest. Kui need kaalutlused on objektiivsed, siis on need kaalukamad kui riiklikud põhjused sellise piirangu jaoks, kui aga need on subjektiivsed ei pruugi nende kaalukus olla võrreldes riigi huvidega olulisem. Puutuvalt MaaPS § 62 lg-st 1 p-st 3 tulenevale kohustusele tagada maavarade leiukohale juurdepääs on kehtiv regulatsioon pädevusvaidluste vältimiseks puudulik. Kuigi kohalike kaitsealade loomise pädevus on kohalikul omavalitsusel peab tulenevalt kohtupraktikast ja MaaPS § 62 lg-st 1 p-st 3 elemendi või maastiku kaitse alla võtmisel arvestama ja hindama ka riigi võimalikke huve kaitseala piiranguvööndisse jääva maavaravaru kaevandamise või maardlale juurdepääsu tagamise osas. Üks võimalik riigi huvi eeldamise kriteerium oleks maavaravaru staatus Keskkonnaregistris, kuid võttes arvesse maavaravaru kategoriseerimisel kaevandamise kui tegevuse keskkonnamõju hindamata jätmist ei pruugi see anda adekvaatset vastust või alust kaalumaks kohalikke looduskaitsehuve ja riiklike maavara kaevandamise huve. Sobivamaks riigi võimalike huvide teadasaamise vahendiks oleks sätestada kohustus, kohalike kaitsealade loomisel registrisse kantud maavaravarude leiukohale või nende lähedusse, küsida riigilt arvamust. Kuid arvestades asjaolu, et kohalike kaitsealade loomine on kohaliku enesekorraldusõigusega kaetud valdkond ning kaalutlusotsus, ei saa selline seisukoht olla õiguslikult siduv ning sellest tulenevalt ei saa see olla ammendav lahendus riigil oleva maavarade kaevandamise lõpliku otsustuspädevuse ja kohalikul omavalitsusel lasuva kohalike kaitsealade loomise otsustuspädevuse konflikti lahendamiseks.

2.2. Maapõue kaitsest tulenevad piirangud

2.2.1. Piirangute kohaldatavus planeerimisvõimu teostamisele

Planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*) § 4 lg-st 1 tulenevalt on ruumilises planeerimises jagatud pädevus valitsusasutuse, maavanema ja kohaliku omavalitsuse üksuse vahel.⁹³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KoKS*) § 6 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas ruumilist planeerimist.⁹⁴ Riigikohtu põhiseadusliku järelvalve kolleegium on leidnud, et maa sihtotstarbe määramine on kohalik ülesanne.⁹⁵ Seega kuulub ruumiline planeerimine valla- ja linna tasemel kohaliku omavalitsuse pädevusse ja on oma olemuselt kohalik ülesanne, mis tähendab omakorda seda, et kohalikul omavalitsusel on põhiseaduslikust garantiist tulenevalt õigus otsustada iseseisvalt nimetatud ülesande täitmise üle. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev otsustuspädevus otsustamaks planeeringute algatamist ja kehtestamist ning maasihtotstarbe määramist. Maavara olemasolu kohaliku omavalitsuse territooriumil ei välista kohaliku omavalitsuse pädevust valla või linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamisel,⁹⁶ kuid võib seda oluliselt piirata.

MaaPS § 62 lg 1 p-d 1-4 käsitlevad maapõue kaitse põhinõudeid. Nimetatud paragrahvi kohaselt tuleb maapõue seisundit ja kasutamist mõjutava tegevuse korraldamisel tagada: 1) arvelevõetud maavara kaevandamisväärsena säilimine; 2) arvelevõetud maavaravaru kaevandamisväärsena säilimine; 3) juurdepääs maavaravarule ja 4) kasutada antud maavaravaru optimaalne kasutamine. Sama sätte teine lõige leevendab nimetatud nõudeid andes Keskkonnaministeeriumile õiguse lubada maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavat tegevust, kui kavandatav tegevus ei ole püsiva iseloomuga. Sama sätte kolmas lõige aga annab ka võimaluse viia läbi püsiva iseloomuga tegevust tingimusel, et kavandatav tegevus ei halvenda maavaravaru kaevandamisväärsena säilimise või maavaravarule juurdepääsu osas olemasolevat olukorda. Kuivõrd ruumiline planeerimine on oma olemuselt maa kasutamise sihtotstarbe määratlemine ja sellest tulenevalt ka ehitus- ning arendustegevuse suunamine on tegemist maapõue seisundit ja kasutamist mõjutava tegevusega. Seega kohalduvad MaaPS §-st 62 tulenevad piirangud ka kohaliku omavalitsuse otsustuspädevusse kuuluva planeerimisvõimu teostamisele. Probleem seisneb, aga selles kas

⁹³ Planeerimisseadus RT I, 10.11.2015, 9

⁹⁴ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus RT I, 30.12.2015, 82

⁹⁵ RKPJKo 3-4-1-13-09, p 22

⁹⁶ TlnHK otsus haldusajal nr 3-09-1232/157, p 35

kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus on piiratud proportsionaalselt eesmärgiga tagada maapõue kaitse või riivavad nimetatud piirangud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ebaproportsionaalselt? Maapõue kaitse põhinõudeid käsitlevas sättes on mitmeid määratlemata mõisteid nagu maavara või maavaravaru kaevandamisväärsena säilimine, juurdepääs maavaravarule ja püsiva iseloomuga tegevus, mis raskendavad õigusselgust, tekitavad õigusvaidlusi ning võivad jätta riigile lubamatult laia kaalutlusruumi. Sellest tulenevalt on kohaliku omavalitsuse planeerimisvõim piiratud ka ettenägematutes piirkondades ning tuleviku planeeringutes, mis pärsivad kohaliku omavalitsuse võimalust teha pikemaajalisi kohaliku arengu otsustusi. Selleks, et kontrollida MaaPS § 62 tulenevate piirangute proportsionaalsust, tuleks sisustada eelpool toodud mõisted ning piirangute seadmise eesmärk ja nende valguses kontrollida MaaPS § 62 seoses kohaliku omavalitsuse planeerimisvõimuga sobivust, vajalikkust ja eesmärgikohasust.

2.2.2. Kaitse eesmärk

MaaPS § 62 eesmärgiks on registreeritud ehk teadaoleva maavarade või maavaravarude kaitse, selleks, et tagada maavaravaru säilimine ning realiseeritavus. MaaPS § 62 olevatest piirangutest võib välja lugeda asjaolu, et kõikidest maa kasutamise otstarbetest eelistatakse maavaravaru asukoha piirkonnas just kaevandamistegevust ja juurdepääsu tagamist maardlale nii hetkel kui tulevikus.⁹⁷ Teistes Euroopa riikides (v.a Poola) ei ole maardlale juurdepääsu tagamine võrreldes teiste maakasutustega suurimaks prioriteediks, vaid neis on eesmärgiks määratleda konfliktialad ning kokku leppida, mis väärtused on sellistel aladel olulisemad.⁹⁸ Ka Euroopa Komisjon on avaldanud arvamust, et maavarade kaitse eesmärgiks on küll kaitsta maavaravarusid teistest maakasutustest tuleneva sterilisatsiooni eest, kuid see ei tähenda prioriteedi panemist kaevandamistegevusele ja maardla olemasolu korral teiste maakasutuste ulatusliku piiramist. Eesmärgiks on pigem panna paika maardla olemasolu korral nii-öelda eelkontroll selleks, et tagada maakasutuse otsustajale vähemalt kohustus arvestada enne teiste maakasutuste lubamist maavaravaru kaevandamise ja maardla realiseerimise võimalikkusega.⁹⁹ Seega on Eestis lähenetud maavarade kaitsele küllaltki konservatiivselt, kuid Eesti kohtupraktika läbi on piiratud maavaradele juurdepääsu ja säilimise tagamise prioriteetsust teiste maakasutuste ees.

⁹⁷ Vaarmari (viide 6), lk 29

⁹⁸ Vaarmari (viide 6), lk 29

⁹⁹ European Commission. Improving Framework Conditions for Extracting Minerals for the EU. 01.07.2010 Arvutivõrgus: <http://www.euromines.org/files/what-we-do/sustainable-development-issues/2010-report-improving-framework-conditions-exchanging-best-practice.pdf>, lk 12

Riigikohus ning Euroopa Komisjon on avaldanud arvamust, et selline ulatuslik maakasutuse piirang on lubatav vaid tugeva avaliku huvi olemasolul.¹⁰⁰ Hetkel on Euroopa Komisjonil pooleli projekt nimega MINATURA2020, mille eesmärgiks on luua ja välja arendada kontseptsioon ja metodoloogia defineerimaks ja kaitsmaks tugeva avaliku huviga maavaravarusid. Komisjoni eesmärgiks on sealhulgas proovida anda maavarade korraldamise reguleerijatele alus, millega vähendada konflikte erinevate maakasutuste vahel otsustamisel. Defineerides selle, milliste maavarade või maavaravarude kaitse on avalikes huvides aitab lihtsustada ja põhistada selliste maavarade kaitse vajalikkust.¹⁰¹ Seega on Keskkonnaministeeriumi kaalutusotsus piiratud tugeva avaliku huvi olemasolu põhistamisega.

Kuivõrd ei ole nii siseriiklikult ega ka Euroopa tasemel defineeritud seda, millised varud on tugeva avaliku huviga ja seetõttu, milliste varude kaitse peaks olema olulisem, tekitab sellise määratlemata mõiste olemasolu niivõrd olulise piirangu puhul probleeme riigi ja kohalike omavalitsuste huvide vahekorras seoses ruumilise planeerimisega.

Kuidas sisustada mõistet tugev avalik huvi maavarade kaitsmiseks? Riigikohus on sidunud tugeva avaliku huvi olemasolu maavaravaru kaevandamise perspektiiviga.¹⁰² Sellise kontseptsiooni kohaselt on tugev avalik huvi näiteks fosforiidi maavaravaru kaitsmiseks olemas, juhul kui Keskkonnaministeeriumi prognoosi kohaselt on reaalne tehniline võimalus ja vajadus lähitulevikus kaevandada kindlas piirkonnas fosforiiti. Millal on selline prognoos põhjendatud väitmaks, et maavaravaru kaevandamisel on perspektiivi? Riigikohtu hinnangul on näiteks prognoos, mille kohaselt maavaravaru kaevandamise vajadus ei teki lähima 35 aasta jooksul, ebapiisav põhistamiseks tugeva avaliku huvi olemasolu.¹⁰³ Seega esiteks peab tugeva avaliku huvi olemasolu põhistamiseks maavara kaevandamise vajadus ilmnema vähem kui 35 aasta jooksul. Selliselt arutledes on MaaPS § 62 eesmärgiks kaitsta maavaravarusid, mille kaevandamise vajadus on olemas kas hetkel või hiljemalt lähiaastatel. Selle piiranguga on oluliselt vähendatud Keskkonnaministeeriumi võimalust keelata või piirata teisi maakasutusi maardlate läheduses, sest näiteks maardlaid, mida ei ole võimalik tehniliselt ja keskkonnasäästlikult realiseerida ei saa pidada prioriteetsemaks teiste maakasutuste ees.

¹⁰⁰ RKHKo 3-3-1-15-14, p 23 ja 24

¹⁰¹ Minatura2020-Mineral Deposits of Public Importance. Arvutivõrgus: <http://minatura2020.eu/project-objectives/> (05.03.2016)

¹⁰² RKHKo 3-3-1-15-14, p 23

¹⁰³ RKHKo 3-3-1-15-14, p 24

Teisalt võib aga tugevat avalikku huvi maavarade kaitse vastu sisustada läbi jätkusuutliku arengu põhimõtte. Teatud maavaravarusid tuleb kaitsta selleks, et tagada nende maavarade kasutuskõlblikkus ja realiseeritavus tulevastele generatsioonidele. Seda lähenemist toetab asjaolu, et maavarad on taastumatud loodusvarad ning neid leidub geoloogilistel põhjustel vaid teatud piirkondades, mistõttu peaks nende säilimise kaitse olema ka tagatud. Viimase lähenemise puhul on aga keeruline riigil oma kaalutusotsust põhistada, kuivõrd üldisele põhimõttele toetumine üksikjuhtumi puhul ei pruugi olla piisavaks kaalumaks üles maavarade kaitse prioriteetsust teiste maakasutusviiside ees. Seega on tugev avalik huvi kui maavarade kaitse piirangu määratlemine ja põhistamine keeruline ilma kindlate väljatöötatud alusteta.

Ülal pool nähtuvalt on MaaPS § 62 peamiseks eesmärgiks maavarade säilimise ning realiseeritavuse tagamine tugeva avaliku huvi olemasolul. Sätte kohaselt on kaitse ulatus piiritletud sätte lõikes 1 toodud alustega.

2.2.3. Kaevandamisväärsena säilimine

MaaPS § 62 lg 1 punktides 1 ja 2 on nimetatud arvelevõetud maavara või maavaravaru kaevandamisväärsena säilimine. Selleks, et sisustada, mida tähendab maavaravaru kaevandamisväärsena säilimine tuleb kõigepealt analüüsida, kuidas vaatlleb MaaPS § 62 maavaravaru. Riigikohtu halduskollegium on leidnud, et MaaPS § 62 ei erista aktiivset ja passiivset maavaravaru, vaid käsitleb arvelevõetud maavaravaru üldiselt.¹⁰⁴ MaaPS § 10 lg 6 kohaselt on maavaravaru aktiivne, kui selle kaevandamisel kasutatav tehnoloogia ja tehnika tagavad maapõue ratsionaalse kasutamise ja keskkonnanõuete täitmise ning maavara kasutamine on majanduslikult kasulik. MaaPS § 10 lg 7 kohaselt on maavaravaru passiivne, kui selle kasutamine ei ole keskkonnakaitseliselt võimalik või puudub vastav tehnoloogia, kuid mis võib tulevikus osutuda kasutuskõlblikuks. Võttes arvesse asjaolu, et Keskkonnaministeeriumi kaalutusõigus on piiratud MaaPS § 62 eesmärgist tulenevalt tugeva avaliku huvi olemasoluga, kerkib küsimus sellest, kuidas on Keskkonnaministeeriumil üldse võimalik põhistada nimetatud huvi olemasolu passiivse maavaravaru puhul. Passiivne maavaravaru nagu nähtub ülal pool viidatud definitsooninormist on varu, mille kasutamine ei ole hetkel keskkonnakaitseliselt võimalik või mille kaevandamiseks puudub vastav tehnoloogia. Kas MaaPS § 62 tuleneva

¹⁰⁴ RKHKo 3-3-1-15-14, p 13

piirangu puhul on vajalik arvesse võtta ka tulevikus potentsiaalselt kasutatavad maavaravarud? Kohtupraktika kohaselt tuleb arvesse võtta ka passiivseid maavaravarusid. MaaPS § 62 sätestab vajaduse maapõue seisundit mõjutava tegevuse korral säilitada arvelevõetud maavaravaru. Kuivõrd keskkonnaregistriseaduse § 9 lg 1 p 26 kohaselt kantakse registrikaardile maardla maavaravaru¹⁰⁵ ning MaaPS § 10 kohaselt on maavaravaruks seaduse tähenduses nii passiivne kui aktiivne maavaravaru, siis neid sätteid koos kohaldades võetakse arvele nii passiivset kui aktiivset staatust omav maavaravaru. Sellest tulenevalt ei saa eristada MaaPS § 62 tulenevate maapõue kaitsenõuete kohaldatavusel maavaravaru MaaPS § 10 kohast staatust. Lisaks grammatilisele ja süstemaatilisele tõlgendusele tuleks analüüsida ka sätte *ratio legis*'t. Potentsiaalse arvelevõetud maavaravaru kaitsenõuete sätestamise eesmärgiks on kaitsta maavarasid muudest maakasutustest tuleneva sterilisatsiooni eest.¹⁰⁶ MaaPS § 62 eesmärgiks on tagada maavaravaru kui taastumatu loodusvara säilimine ning realiseeritavus. Võttes arvesse lisaks eelpool toodud eesmärgile ka seda, et maavarade kaitse vajalikkus tuleneb ka jätkusuutliku arengu põhimõttest, tuleb asuda seisukohale, et sätte eesmärgi saavutamiseks ei ole võimalik eristada kaitsenõuete kohaldatavusel maavaravaru aktiivset või passiivset staatust, sest tuleb kaitsta ka neid maavarasid, mille kaevandamine ei ole küll võimalik hetkel, kuid mis võib olla tehnoloogiliselt võimalik lähiaastatel. Seega tuleb nõustuda Riigikohtu seisukohaga, kuivõrd MaaPS § 62 nii grammatiliselt kui ka teleoloogiliselt tõlgendades ei ole selle eesmärgiks eristada maavaravarusid nende staatuse järgi ehk kaevandamise võimalikkuse alusel ja järelikult tuleb maavaravarude all mõista nii aktiivset kui passiivset maavaravaru.

MaaPS § 62 lg 1 p-s 1 ja 2 oleva piirangu kohaselt tuleb tagada maavara kaevandamisväärsena säilimine. Ei MaaPS-s ega selle eelnõus ei ole defineeritud, mida tähendab *tuleb tagada maavara kaevandamisväärsena säilimine*. Keskkonnaministeerium on avaldanud arvamust, et see ei tähenda üksnes maavaravaru füüsilist säilimist, vaid ka kaevandamise majanduslikku otstarbekust.¹⁰⁷ Maavaravaru füüsiline säilimine on üheselt mõistetav. Selle all tuleb mõista seda, et muu maakasutus ei hävitaks maavaravaru. Näitena maakasutusest, mis ohustaks maavaravaru füüsilist säilimist võib tuua intensiivse põllumajanduse, mille puhul võib näiteks mitmed ehitusmaavarad nagu turvas ja liiv füüsiliselt hävida. Mida aga tähendab kaevandamise majanduslik otstarbekus? Majandusliku otstarbekuse all võib näiteks mõelda kaevandamiskulude

¹⁰⁵ Keskkonnaregistri seadus RT I, 08.07.2014, 18

¹⁰⁶ Euroopa komisjon (viide 99), lk 12

¹⁰⁷ RKHKo 3-3-1-15-14, p 9

suurust võttes arvesse maavara kaevandamiseks vajalikku tehnoloogiat. Näiteks olukorras, kus maardla asukohale ehitada elamurajoon on kulukas maa all asuva maavara kaevandamine, kuivõrd on vaja arvestada tehnoloogia valikul muuhulgas maapinnal olevate elamute säilitamisega ja ohutusega. Seega maavara säilimise tagamiseks tuleb piirata nii selliste tegevuste korraldust, kus maavaravaru füüsiliselt hävib, kui ka sellist maakasutust, mis vähendab kaevandamise majanduslikku otstarbekust.

2.2.4. Juurdepääs maavaravarule

Järgmine määratlemata mõiste maavara kaitsenõuetes on juurdepääs maavaravarule. Kuidas piiritleda juurdepääsu? Kas selle all tuleb mõista vaid tegevuse piiramist maardla kohal või tuleks siia hõlmata ka maardla läheduses olevaid maa-alasid? Definiitsioonist oleneb piirangu ulatuse ja mõju kohaliku omavalitsuse planeerimisvõimule.

Ühelt poolt võib juurdepääsuna maavaravarule näha vajadust tagada juurdepääs maardla kohal, eesmärgiga jätta võimalus nimetatud kohas maavarade kaevandamiseks. Teiselt poolt võib seda mõistet sisustada laiemalt lisades eelpool nimetatud alale ka maardlat ümbritsevad alad, millelt tulenevad mõjutused esiteks võivad mõjutada maavara kaevandamisväärsena säilimist ning teisalt võivad mõjutada tulevikus kaevanduste rajamist. Kehtiva maapõueseaduse seletuskiri ei ava otseselt nimetatud mõistet, kuid 2004. aasta redaktsiooni eelnõus on seadusandja viidanud sellele, et maavaravaru kasutamiskõlblikuna säilitamise kohustus ei kehti ainult kaevandamiseks määratud maapõueosa piires, vaid laieneb kaevandamise mõjupiirkonda jäävale alale tervikuna.¹⁰⁸ Kaevanduste rajamisel tuleb jätta maardla ümber nii-öelda “puhvertsoon”, mis tuleneb vajadusest järgida kaevandamisel normatiividega ettenähtud, müra, tolmu ja muid piirmäärasid. Seega on piiratud näiteks elamurajoonide kui püsivate ehitiste laienemine eelpool mainitud vajalikku tsooni. Võttes arvesse maavarade kaitsenõuete regulatsiooni eesmärki on maavaradele juurdepääsu sisustamisel põhjendatum lähtuda viimati nimetatud tõlgendusest. Seega tuleb kohalikul omavalitusel, kohaliku arengu tegevuse suunamisel ruumilise planeerimisega, arvestada igakordselt vajadusega säilitada juurdepääs maardlale nii maardla asukohas kui seda ümbritsevas võimaliku kaevanduse rajamiseks vajalikul maa-alal.

2.2.5. Püsiva iseloomuga tegevus

¹⁰⁸ 409 SE seletuskiri (viide 32), lk 28

Veel üks oluline mõiste on *püsiva iseloomuga tegevus*. MaaPS maavarade kaitsenõuete regulatsiooni kohaselt on leevendatud maapõue seisundit mõjutavate tegevuste piiramist läbi püsiva iseloomuga tegevuse mõistega. Püsiva iseloomuga tegevusena saab käsitada kõiki tegevusi enamjaolt ehitus ja arendusalaseid, mille tagajärjel püstitakse püsivaid elamuid, tootmishooneid ja muid infrastruktuure, mille kõrvaldamine nende all asuva maardla kaevandamise vajaduse ilmnemisel oleks ebaproportsionaalselt kulukas ning ehitiste omanike huve oluliselt riivav.

2.2.6. Piirangute proportsionaalsus

Maapõue kaitsenõuetest tulenevalt piiratakse kohalikel omavalitsusel kohaliku arengu tarbeks iseseisvate planeerimisotsuste tegemist määrates maavarade säilimise ja juurdepääsu kaitse prioriteediks maardla asukohas ja selle lähiümbruses muude maakasutusviiside ees. Maapõue kaitsenõuete kohaselt ei saa kohalikud omavalitsused planeerida arvelevõetud maavaravaru asukohas püsiva iseloomuga tegevusi, välja arvatud siis kui need ei halvenda maavaravaru kaevandamisväärsena säilimist või juurdepääsu maavarale. Halvendamise võimalikkuse kontrollimisel tuleb võrrelda olemasolevat olukorda ja tegevuse lubamisel tekkivat olukorda. Näiteks kui maardla piirkonnas või lähiümbruses on juba olemas elamurajoon, siis selle laienemist ei saa näha olukorra halvendamisena, sest situatsioon sisuliselt ei muutu. Halvendamiseks aga saaks lugeda näiteks infrastruktuuri loomist seni välja arendamata maardla asukohale või maa sihtotstarbeks maatulundusmaa määramist.

Nimetatud piirangud on sobivad, sest need tagavad maavara füüsilise säilimise, kaevandamise majandusliku otstarbekuse ja juurdepääsu maavarale, kuivõrd tõstavad maavara kaitse prioriteetsemaks muude maakasutusviiside kõrval ja piiravad püsiva iseloomuga ehitus- ja arendustegevuse laienemist maardlale ning selle lähiümbrusesse.

Piirangud ei ole sellisel kujul vajalikud, kuivõrd on olemas alternatiivsed vähem kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust riivavad võimalused maapõue kaitseks. Kehtivas MaaPS-s olevad piirangud seavad maavarade kaitse prioriteetsemaks teiste maakasutusviiside ees ning piiravad olulisel määral maardlatel ja nende läheduses kohalikul omavalitsusel ehitus- ja arendustegevuse alaste planeerimisotsuste tegemist. Hetkel kehtivate piirangute puhul ei ole Keskkonnaministeeriumil otsest kohustust kaaluda muid huve peale maavarade kaitse.

Kohtupraktika kohaselt on küll riigil kaalutluskohustus ning maapõud mõjutavate tegevuste piiramine on lubatud vaid tugeva avaliku huvi olemasolul. Võttes arvesse aga tugeva avaliku huvi defineerimise ja põhistamise raskusi, eriti passiivse staatusega maavaravarude puhul, ei taga see piirang õigusselgust ega regulatsiooni ühetaolist kohaldumist kõigil üksikjuhtumitel. Uue MaaPS seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt leevendatakse uues MaaPS-is piirangu absoluutset iseloomu ning riik võib lubada maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavat tegevust, kui kavandatav tegevus halvendab maavara kaevandamisväärsena säilimise ja maavarale juurdepääsu osas olemasolevat olukorda, kuid tegemist on ülekaaluka avaliku huviga ehitise, tehnovõrgu või -rajatise ehitamisega, mille jaoks ei ole mõistlikku alternatiivset asukohta.¹⁰⁹ Seega on kavas laiendada lubatavate ehitus- ja arendustegevuste hulka. Selline laiendus on ulatuslike piiravate tingimustega nagu mõistliku alternatiivse asukoha puudumine ning ülekaaluka avaliku huvi esinemine. Seaduseelnõu koostajad ei ole aga nimetatud eelduste esinemise kontrollimiseks toonud välja piisavaid aluseid, jättes jällegi riigile ulatusliku kaalutlusruumi. Seega on kohaliku omavalitsuse planeerimistegevuse alase enesekorraldusõiguse teostamine ka uue MaaPS jõustumisel olulisel määral piiratud, sest riigil jääb siiski ulatuslik kaalutlusruum ning igakordne tingimuste sisustamise otsustusõigus. Lisaks sellele ei ole kohalikel omavalitsustel kindlust ega võimalust teha pikemaajalisi planeerimisotsustusi ruumilise arengu suunamiseks, sest maapõue kaitsest tulenevad piirangute kohaldumine sõltub riigi poolt igakordsest määratlemata õigusmõistete sisustamisest. Võttes aluseks teiste riikide praktika on olemas alternatiivsed võimalused maavarade kaitseks, mis on piisavalt pikaajalised ning mis võimaldavad kohalikul tasandil planeerimisotsuste tegemisel ja arendustegevuse suunamisel võtta juba üldplaneeringute kehtestamisel arvesse tugeva avaliku huviga maavarade kaitse vajadust. Käesolevas töös on teiste riikide praktikas kasutatud alternatiivsete lahenduste analüüsi aluseks võetud Horst Wagner ja teiste poolt 2004.aastal ja 2006.aastal Euroopa Komisjoni tellimusel koostatud uuringud *Minerals Planning Policies and Supply Practices in Europe*, L. Weber poolt 2012. aastal koostatud uuringu *Der Österreichische Rohstoffplan* ja C.E. Wrighton ja teiste poolt koostatud uuringu *The Development and Implementation of Mineral Safeguarding Policies at National and Local Levels in the United Kingdom*.

¹⁰⁹ Maapõue seaduse eelnõu (viide 52), § 14 lg 2 p 3

Esimeseks alternatiivseks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust vähem koormavaks võimaluseks maavarade kaitsmise reguleerimisel on maavarade asukohtade ning nende lähiümbruste jaotamine järgmisteks tsoonideks:

- a) konfliktialad, kus kaevandamine on põhimõtteliselt keelatud, kas siis keskkonnakaitselistel põhjustel või kohalike ülekaalukate huvide olemasolu korral;
- b) alad, kus kaevandamine võib olla lubatud teatud tingimustel;
- c) alad, kus kaevandamine on põhimõtteliselt lubatud.¹¹⁰

Sellist tsoneerimist kasutavad näiteks Skandinaavia riigid, Taani ja Belgia.¹¹¹ Selliselt riigi tasemel juba maavarade asukohtades alade jaotus võimaldab kohalikul omavalitsusel teha pikemaajalisi otsustusi ning igakordses planeerimismenetluses võtta arvesse juba ette määratud alasid. Selliselt on riigi tasemel juba ette ära määratud alad, millel asuvad avalikes huvides kaitset vajavad maavarad. Sellise regulatsiooni puhul säilib kohalikul omavalitsusel õiguskindlus ning vähenevad õigusvaidlused seoses erinevate maakasutusviiside valikuga. Nimetatud regulatsiooni toimumiseks peab aga riigil olema info kogu riigis asuvate maavarade asukohtade, koguse ja nende kaevandamise perspektiivide ning tehnilise kaevandamisvõimekuse kohta nii hetkel kui tulevikus. Lisaks sellele, peaks selliste alade määratlemisel võtma koheselt arvesse kohalike omavalitsuste poolt kaitstavad kohalikud avalikud huvid ja muude huvigruppide arvamused. Eelnevast tulenevalt võib riigi tasemel sellise regulatsiooni rakendamine tuua kaasa oluliselt kõrge finants- ning halduskoormuse, sest alade määratlemiseks peab riigil olema kogu vajalik ajakohane teave. Teine nimetatud regulatsiooni nõrk koht on selle vähene paindlikkus. Riigi tasemel maavarade kaitse tagamine läbi alade määratlemise ei võimalda avalike huvide teisenemisel või tehnilise kaevandamisvõimekuse muutumisel paindlikult ning kiirelt muuta alade staatust. Eelpool kirjeldatud alternatiivne maavarade kaitse reguleerimise võimalus riivab vähem kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust andes võimaluse teha pikemaajalisi planeerimisotsustusi, kuid nimetatud vahend ei ole piisavalt paindlik ning võib kaasa tuua finants- ja halduskoormuse olulise kasvu.

Teine alternatiivne võimalus on määrata maakondlikul tasemel maavarade kaitse- ja konfliktitsoonid:

- 1) alad, kus maavarade kaitse on prioriteetne teiste maakasutusviiside ees ja

¹¹⁰ Wagner (viide 55), lk 334

¹¹¹ Wagner (viide 50), lk 52

2) huvide konfliktiga alad koos maardlate kasutamise tingimustega.

Esimese ala määramisel tuleks esiteks, süstemaatiliselt hinnata ja tuvastada maavaravaru kaitsmisväärtus ehk teiste sõnadega, kas esineb tugev avalik huvi selle maavara või -varu kaitsmiseks. Teiseks tuleb kõrvaldada huvide konfliktid, mis tulenevad alternatiivsetest maakasutusviiside võimalikkusest ning kohaliku omavalitsuse planeerimisotsustest.¹¹² Teise ala puhul, tuleb koguda infot võimalike konfliktide kohta kehtivatest üldplaneeringutest ning avalikkuse ja kohaliku omavalitsuse kaasamisega maakonnaplaneeringu menetlusse.¹¹³ Mõlema ala puhul võib olla lubatav kohaliku omavalitsuste arendustegevus tingimusel, et enne seda kaalutakse maavarade eemaldamist, kui see on tehniliselt võimalik.¹¹⁴ Selline maakondlikul tasemel maavarade kaitse alade määratlemine koormab vähem kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust planeerimisvaldkonnas, kuivõrd kohalike avalikke huvidega on esiteks maavarade kaitsmisel arvestatud ning teiseks võimaldavad maakonnaplaneeringus maavarade osas määratletud kaitse- ja konfliktialad kohalikel omavalitsustel juba varakult arvestada planeerimisotsustusi tehes maavarade kaitse vajadusega. Selliselt maavarade kaitset reguleerides on esiteks arvesse võetud kohalike omavalitsuste poolt kaitstavaid kohalikke huve ning teiseks tagab kohalikule omavalitsusele võimaluse tugineda planeerimisotsustusi tehes maakonnaplaneeringule, vältides seega tulevikus võimalikke konflikte erinevate maakasutusviiside vahel maardlatel ja nende lähiümbruses. Lisaks eelnevale on selline lahendus ka ruumilise planeerimise eesmärgiga kooskõlas, kuivõrd PlanS § 2 lg 1 kohaselt hõlmatakse planeerimisel nii maa- kui ka veeala, õhuruum ja maapõu ning PlanS § 56 lg 1 p 5 kohaselt on maakonnaplaneeringu ülesandeks maardlate ja kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määramine. Ka Riigikontroll on avaldanud seisukoha, et alternatiivsete karjäärade asukohtade ja sobivate karjäärade asukohtade väljatoomine ja läbi arutamine planeerimismenetluses aitab vältida tekkida võivaid konflikte kohalike elanike ja kaevandajate vahel.¹¹⁵ Eelpool kirjeldatud alternatiivne maavarade kaitse regulatsioon on sobiv maavarade kaitse eesmärgi täitmiseks, paindlik ning kohalikke omavalitsuste enesekorraldusõigust planeerimisvaldkonnas vähem koormavam kui kehtivas MaaPS §-s 62 sisalduv regulatsioon.

¹¹² Weber, L. Der Österreichische Rohstoffplan. 2012 (kaugviide Wrighton, C.E; Bee, E.J; Mankelow, J.M. The development and implementation of mineral safeguarding policies at national and local levels in the United Kingdom. Resources policy Vol 41, 2014, lk 161)

¹¹³ Vaarmari (viide 6), lk 37

¹¹⁴ Wrighton (viide 112), lk 167

¹¹⁵ Riigikontrolli aruanne (viide 6), p 73

Kolmas võimalik alternatiivne lahendus on leevendada kehtivat maavarade kaitse regulatsiooni lubades näiteks ehitustegevuse maardla kohale tähtajaliselt vastavalt maavaravaru kasutuselevõtu prognoositavale ajale.¹¹⁶ Selliselt tagatakse näiteks passiivse maavaravaru puhul kohalikule omavalitsusele õigus teha planeerimisotsustusi ka maardlal või selle lähiümbruses. Selline lahendus on passiivse maavaravaru puhul kohane, kuivõrd seda maardlat ei ole tehniliselt võimalik lähiaastatel realiseerida. Samas aga ei ole selline lahendus sobiv aktiivse maavaravaru puhul, sest see võib rikkuda maardlale ehitatud ehitiste omanike õigusi, kuivõrd ehitustegevuse lubatavus on seotud prognoosiga. Maavaravarude kasutuselevõtu vajadus võib ilmned näiteks enne määratud tähtaega, mis võib seega ühelt poolt rikkuda isikute õiguspärast ootust ning teiselt poolt on juurdepääs maavaravarule sellisel juhul oluliselt piiratud.

Käesoleva peatüki keskmeks on analüüsida kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivet ruumilise planeerimise valdkonnas seonduvalt maapõue kaitse nõuetega. Kohalikul omavalitsusel on PS § 154 kohaselt õigus otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Ruumiline planeerimine kohaliku tasemel üld-, eri-ja detailplaneeringutega on PlanS § 4 lg 1 ja KoKS § 6 lg 1 kohaselt kohalik ülesanne ning seega on kohalikul omavalitsus õigus otsustada ning korraldada nimetatud ülesandeid iseseisvalt. Maavarade kaitse regulatsiooni eesmärgiks on tagada maavarade kaevandamisväärsena säilimine ning juurdepääs maardlale tugeva avaliku huvi esinemise korral. MaaPS § 62 sätestab maavarade kaitsenõuded, millega piiratakse olulisel määral kohaliku omavalitsuse iseseisvust planeerimisotsustuste tegemisel. Kohalik omavalitsus ei saa kehtiva regulatsiooni kohaselt ilma riigi nõusolekuta viia täide omavalitsusüksuse ruumilise arengu põhimõtteid nii arvelevõetud maardla kohal kui ka selle lähiümbruses. Piiratud on nii olemasoleva arenduse laiendamine kui ka pikemaajaline arengu suunamine. Võttes arvesse kehtiva regulatsiooni kui ka kavandatava uue regulatsiooni olemust eriti riigil lasuvat ulatusliku kaalutlusruumi piirangu aluste sisustamisel ei ole kehtiv regulatsioon mõõdukas, sest kahjustab omavalitsusüksuse enesekorraldusõigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav.

Eelpool toodut kokku võttes on Eestis kehtiv maapõue kaitse regulatsioon sobiv normi eesmärgi saavutamiseks, kuid ei ole vajalik ega mõõdukas. Abinõu ei ole vajalik, sest on olemas kaitstud õigust vähem koormavam alternatiivne lahendus. Määratledes maakonnaplaneeringutes

¹¹⁶ Vaarmari (viide 6), lk 21

maavarade kaitse- ja konfliktialad, mis tehakse kohalike omavalitsusi ning avalikkust kaasates piirab küll kohaliku omavalitsuse õigust iseseisvalt arendada ja suunata kohalikul tasemel ruumilist planeerimist, kuid piirab seda oluliselt väiksemal määral kui kehtiv lahendus. Arvestades kehtiva maapõue kaitse regulatsiooni olemusest tulenevat riigil lasuvat ulatuslikku kaalutlusruumi piirangu aluste sisustamisel ei ole kehtiv regulatsioon mõõdukas, sest kahjustab omavalitsusüksuse enesekorraldusõigust rohkem, kui on normi eesmärgiga põhjendatav. Seega riivab kehtiv maapõue kaitse regulatsioon ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ruumilise planeerimise valdkonnas ning selline lahendus ei ole seega kooskõlas põhiseadusega.

2.3. Kaevandamisloa vastuolu kohaliku omavalitsuse planeeringutega

2.3.1. Kaalutlusõiguse ulatus maa sihtotstarve muutmise menetluses

Kaevandamisluba ei anna reservatsioonideta õigust kaevandamiseks. Kaevandamisluba ei asenda muid kaevandamiseks vajalikke haldusakte. Juhul, kui kaevandamine on vastuolus õigusaktidega, tuleb vastuolu enne kaevandamistegevusega alustamist kõrvaldada.¹¹⁷ PlanS § 126 lg 5 kohaselt määrab krundi kasutamise sihtotstarve, millisel otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist kasutada. Seega võib maa-ala kasutada vaid vastavalt selle sihtotstarbele. Maakatastriseaduse (edapsiidi *MKatS*) § 18 lõikes 3¹¹⁸ sätestatud volitusnormi alusel on Vabariigi Valitsus 23.10.2008 määrusega nr 155 vastu võtnud “Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise korra” (edaspidi *Korra*), mille § 6 p 11 kohaselt on maavara töötlemiseks ja kaevandamiseks kasutatava maa sihtotstarbe liigiks mäetööstusmaa.¹¹⁹ MKatS § 18 lg 2 ja 6 ning Korra § 1 lg 2 kohaselt määrab katastri sihtotstarbe kohalik omavalitsus. Seega pärast kaevandamisloa väljastamist on uue kaevanduse või karjääri rajamisel vaja kaevandatava maa-ala sihtotstarbe muutmiseks mäetööstusmaaks läbi viia veel ka planeerimismenetlus. Kuigi maa sihtotstarbe muutmise planeerimismenetluse korraldamise pädevus on kohalikul omavalitsusel ei ole selge, kui suur on kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum.¹²⁰ See küsimus tõusetub eriti siis kui Vabariigi Valitsus annab kaevandamisloa menetluses sõltumata kohaliku omavalitsuse vastasseisust MaaPS § 34 lg 2 alusel nõusoleku kaevandamisloa andmiseks. Selle nõusoleku andmisel näitab Vabariigi Valitsus kõrgendatud riigi huvide olemasolu kindla maavaravaru reaalseks kaevandamiseks mitte ainult formaalse kaevandamisloa andmiseks. Kui kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum kaevandatava maa-ala sihtotstarbe muutmisel on sama nagu igas teises maa sihtotstarbe muutmise menetluses kaotab Vabariigi Valitsuse poolne otsustusõigus kaevandamisloa menetluses ja laiemalt maavarade kasutamise üle otsustamisel sisulise tähenduse. Kas kohaliku omavalitsuse diskretsioon maa sihtotstarbe muutmisel on või peaks olema redutseeritud nullini kehtiva kaevandamisloa olemasolul või kaevandamisloa olemasolu ei oma maa sihtotstarbe muutmise menetluses tähtsust?

¹¹⁷ RKHKo 3-3-1-35-13, p 19

¹¹⁸ Maakatastriseadus RT I, 30.12.2015, 30

¹¹⁹ Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord RT I 2008, 46, 260

¹²⁰ Vaarmari (viide 6), lk 16

Selleks, et leida ülal tõstatatud esimesele küsimusele vastus tuleb analüüsida kohaliku omavalitsuse kaalutlusruumi kaevandatava maa-ala sihtotstarbe muutmiseks vajaliku planeeringu algatamise ja kehtestamise otsustamisel.

Riigikohtu halduskolleegium on avaldanud seisukoha, et juhul kui kaevandamine on vastuolus teiste õigusaktidega tuleb vastuolu enne kaevandamistegevusega alustamist kõrvaldada. Samas on Riigikohus ka samas lahendis leidnud, et on võimalik, et kaevandamisluba ei õnnestugi realiseerida.¹²¹ Vaadates nimetatud kahte seisukohta koos saab järeldada, et Riigikohtu hinnangul ei ole kohalikul omavalitsusel kohustust kaevandamisloa olemasolul muuta olemasolevaid detailplaneeringuid ning kaevandatava maa-ala sihtotstarvet sõltumata asjaolust, et kaevandamisloa andmiseks andis Vabariigi Valitsus MaaPS § 34 lg 2 alusel nõusoleku.¹²² Nimetatud seisukohta toetab asjaolu, et kaevandamisloa menetlus ja planeerimismenetlus maa sihtotstarbe muutmiseks on kaks eraldiseisvat menetlust, mis lõppevad kumbki eraldiseisva haldusaktiga ning on erinevate organite pädevuses. Samuti ei ole objektiivses õiguses sätet, mille põhjal on kaevandatava maa-ala sihtotstarbe muutmise menetluses otsustajal ehk kohalikul omavalitsusel kohustus arvestada asjaoluga, et nimetatud maa-alale on antud välja kaevandamisluba. Teisalt, mis sisuline tähendus on sellisel juhul Vabariigi Valitsuse nõusolekul? Sellise lähenemise puhul ei oma asjaolu, et kaevandamisloas nimetatud maavara kaevandamine on riigi huvides kaevandamisloa realiseerimise võimalikkuse puhul mitte mingit õigusliku tähendust. Seega riigil lasuv Riigikohtu hinnangul lõplik otsustusõigus¹²³ maavarade kaevandamise ja kasutamise üle otsustamisel on näilik, sest kohalik omavalitsus saab kaevandamisloa järgselt toimivas maa-ala sihtotstarbe muutmise menetluses takistada kaevandamisloa realiseerimist jättes maa sihtotstarbe mäetööstusmaaks muutmata.

Teine võimalik lähenemine kohaliku omavalitsuse kaalutlusruumi ulatuse sisustamiseks maa sihtotstarbe muutmise menetluses on järgmine. Korra § 2 lõike 2 kohaselt tuleb katastriüksusele määrata korras nimetatud sihtotstarve, mis vastab õigusaktidega sätestatud või planeeringuga kehtestatud maakasutuse otstarbele. Korra § 6 punkti 11 kohaselt määratakse mäetööstusmaa sihtotstarve maavara (v.a turba) kaevandamiseks ja töötlemiseks kasutatavale maale, sh mäeeraldisele ja seda teenindavale maale ning mäeeraldise ja seda teenindava maa piiridesse

¹²¹ RKHKo 3-3-1-35-13, p 19 ja 20

¹²² RKHKo 3-3-1-35-13, p 1

¹²³ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 25 ja p 29

jäävate ehitiste (sh tootmishoonete, teede ja raudteede) maale. MaaPS § 2 punkt 11 sätestab, et mäeeraldis on kaevandamisloaga maavara kaevandamiseks määratud maapõue osa ning sama sätte punkti 12 kohaselt on maavara teenindusmaa kaevandamisloaga maavara kaevandamiseks määratud territoorium mäeeraldise kohal või ümber. Seega kui kaevandamisluba on konkreetse maaüksuse osas välja antud on tegemist mäeeraldise ja seda teenindava maaga, mille sihtotstarve saab korra kohaselt olla vaid mäetööstusmaa. Kaevandamisloa olemasolu on eelduseks ja aluseks mäeeraldise ja selle teenindusmaa alal mäetööstusmaa sihtotstarbe määramisel.¹²⁴ Selliselt arutledes on olemas õiguslik alus, mille kohaselt on kaevandamisloa olemasolul kohaliku omavalitsuse diskretsioon maa sihtotstarbe muutmise menetluses redutseeritud nullini. Seega kaevandamisloa olemasolukorral tuleb kaevandatava maa sihtotstarve muuta mäetööstusmaaks. Ülal toodud lähenemine toetub asjaolule, et katastriüksusele tuleb määrata sihtotstarve, mis vastab õigusaktides sätestatud maakasutuse otstarbele vastavalt Korra § 2 lg-le 2. Lähenemise põhjendatuse kontrollimisel tuleb analüüsida, kas eelpool kirjeldatud lähenemisel toodud sätted määravad maakasutuse otstarbe Korra § 2 lg 2 tähenduses.

Vastavalt MKatS §-le 18 saab sihtotstarvet määrata detailplaneeringuga, kui tegemist on detailplaneeringu koostamise kohustusega alaga; ehituse kasutusloas otstarbe alusel, kui tegemist on juba valmisoleva ehitise kasutusotstarbe muutmisega, millega ei kaasne ehitamist ning üldplaneeringuga, kui puudub detailplaneeringu kohustus. Kuna uue kaevanduse või karjääri rajamisel ei ole tegemist valmisoleva ehitise kasutusotstarbe muutmisega jäävad maakasutuse sihtotstarbe muutmiseks alles, vaid need alused, mis eeldavad selleks planeeringu kehtestamist.¹²⁵ Võttes arvesse Korra § 2 lg 2 sõnastust on sätte eesmärgiks tagada katastriüksuse sihtotstarbe määramise või muutmise vastavus planeeringus või seaduses sätestatud maakasutuse otstarbele. Kuivõrd sättes on kasutatud sõna “või” viitab see asjaolule, et seaduses sätestatud otstarve ja planeeringus sätestatud otstarve on samatähenduslikud. PlanS § 75 lg 4 kohaselt on maakasutuse juhtotstarve üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav otstarve. Seega peab ka Korra § 2 lg-s 2 mainitud õigusakt sisaldama normi, mis määrab mitte ei defineeri maa-ala kasutamise valdava otstarbe. Seega peab õigusaktis, millele vastavust kontrollida olema konkreetsetl sätestatud kaevandamisloas oleval alal kindel maakasutuse juhtotstarve ehk selle sätte eesmärgiks on määrata ala kasutusotstarve. MaaPS § 2 p 11 ja 12 on definitsiooninormid, mille sisuks ja eesmärgiks on defineerida ja sisustada seaduses kasutatav õigustumõiste. Definitsiooninorm tagab

¹²⁴ TrtHKo 3-13-1520, p 21 ja 49

¹²⁵ Vaarmari (viide 6), lk 16

mõiste üheselt mõistetavuse kindla seaduse kontekstis. Definitsiooninorm ei määra ega loo õiguslike tagajärgi. Seega ei määra ülal pool kirjeldatud säte maakasutuse otstarbe. Järelikult ei ole objektiivses õiguses alust, mille kohaselt on kaevandamisloa olemasolu eelduseks ja aluseks mäeeraldise ja selle teenindusmaa alal mäetööstusmaa sihtotstarbe määramisel.

Lisaks ülal toodule tekitaks kohaliku omavalitsuse kaalutusõiguse redutseerimine nullini olukorra, kus maaüksuse sihtotstarbeks mäetööstusmaa määramine võib olla vastuolus üldplaneeringuga või maakonnaplaneeringuga ning tekitaks vajaduse muuta omavalitsusüksuse üldplaneeringut või maakonnaplaneeringut. Riigikohus on seisukohal, et maa sihtotstarbe muutmine nõuab kaalukaid põhjendusi, et õigustada maakonnaplaneeringus seatud eesmärkidest kõrvalekaldumist.¹²⁶ Riigikohus on ka detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise osas rõhutanud, et see on vaid erandlikult võimalik, näiteks juhul kui üldplaneeringu kehtestamise järel on tekkinud ülekaalukas ja õiguspärane erahuvi.¹²⁷ Seega ei saa olla põhjendatud seisukoht, et kohaliku omavalitsuse diskretsioon on redutseeritud nullini eriti juhul, kui maaüksuse sihtotstarbe muutmine oleks vastuolus maakonnaplaneeringus ettenähtud eesmärkidega. Kohalik omavalitsus peab sihtotstarbe muutmisel esitama kaalukad põhjendused, mis tähendab omakorda seda, et kohalikul omavalitsusel on kaalumiskohustus ja seega ka kaalumisruum.

Toodud lähenemisele räägib vastu ka asjaolu, et olukorras, kus redutseerida kohaliku omavalitsuse diskretsioon nullini kaevandamisloas märgitud maa-ala sihtotstarbe muutmise menetluses on tegemist põhimõtteliselt riigi poolt kohaliku elu küsimuse otsustamisega. Riigikohus on leidnud, et maakasutuse sihtotstarbe määramine on kohaliku elu küsimus ja seega kuulub kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse kohaselt omavalitsusüksuse otsustuspädevusse.¹²⁸ Seega oleks lisaks ülal viidatule selline lähenemine kohaliku omavalitsuse kaalutusruumi ulatuse piiritlemisesse vastuolus põhiseadusega.

Seoses käesolevas alapeatükis toodud probleematikaga tuleb märkida, et uue MaaPS eelnõuga on kavas seaduses sätestada otsene kohaliku omavalitsuse planeerimisvõimu piirang kinnisasjal, millel asub maardla või selle osa katastriüksuse sihtotstarbe muutmisel. Uue MaaPS § 15 lg 1 p-i 2 kohaselt on vaja sellisel juhul Keskkonnaministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri

¹²⁶ RKPJKo 3-4-1-9-09, p 17

¹²⁷ RKHKo 3-3-1-79-09, p 14

¹²⁸ RKPJKo 3-4-1-13-09, p 22

volitatud asutuse luba.¹²⁹ Kas selline piirang mõjutaks kaevandamisloa järgselt katastriüksuse muutmise menetluses kohaliku omavalitsuse kaalutlusruumi? See säte sisaldub uues MaaPS-is maapõue kaitse regulatsioonis, mistõttu on selle sätte eesmärgiks tagada olukorra muutmisest tuleneva maapõue seisundi halvendamise vältimine. Kuivõrd nimetatud loakohustus on sätet grammatiliselt ja objektiivteleoloogiliselt tõlgendades vaid katastriüksuse muutmisel, mitte muutmata jätmisel ei mõjuta see kohaliku omavalitsuse võimalust jätta kaevandamisloa järgselt kaevandamisloal märgitud kinnisasjal sihtotstarve muutmata.

Eelpool toodut kokku võttes, esiteks ei ole kohaliku omavalitsuse diskretsioon kaevandamisloas märgitud ala katastriüksuse sihtotstarve muutmise menetluses redutseeritud nullini ning objektiivsest õigusest ei tulene alust, mille kohaselt kaevandamisloa olemasolu määraks või piiraks kohaliku omavalitsuse ulatusliku kaalutlusruumi planeerimismenetluses. Kuid PlanS § 10 lg 1 kohaselt peab planeerimisalase tegevuse korraldaja tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringu lahendusse. MaaPS § 34 lg 2 eesmärgiks ja selle alusel antud nõusoleku sisuks on ülekaalukate riiklike huvide väljendamine kaevandamisloa menetluses ja sealt edasi ka kindla maavara kasutamise osas. Nagu käesoleva magistritöö peatükis 1.2. tehtud analüüsi tulemustest nähtub on riigil lõplik otsustusõigus juhul, kui on olemas ülekaalukad riiklikud huvid maavarade kaevandamise ja kasutamise osas. Olukorras, kus riik on rakendanud märgitud lõpliku otsustusõigust kaevandamisloa menetluses on vastavate huvide kaalumiskohustuse olemasolu kaevandamisloas nimetatud maa-ala sihtotstarbe muutmise menetluses õigustatud ja põhjendatud. Rahandusministeerium on ruumilise planeerimise juhendis ka maininud, et erinevate huvide väljendus ei pea tingimata tulenema planeeringuliikide hierarhilisest suhtest.¹³⁰ Järelikult võib ja peaks kohalik omavalitsus maa sihtotstarbe muutmise menetluses arvestama ja kaaluma ka märgitud ülekaalukaid riiklike huve.

2.3.2. Planeeringu kooskõlastamise nõue

Lisaks kaevandamisloa olemasolust tulenevale kohaliku omavalitsuse võimalikule planeerimisvõimu piirangule maa sihtotstarbe muutmise menetluses, kerkib küsimus ka sellest, kas ja kuidas piirab või mõjutab kohaliku omavalitsuse kaalutlusruumi suurust MaaPS § 63 lg-s 4

¹²⁹ Maapõueseaduse eelnõu (viide 52)

¹³⁰ Arvutivõrgus: <http://planeerimine.ee/seadus-ja-juhendid/pohimotted/> (09.03.2016)

sisalduv kohustus kooskõlastada detail- ja üldplaneering Keskkonnaministeeriumiga kui planeeritaval alal asub registrisse kantud maardla.

MaaPS § 63 lg 4 kohaselt kui planeeritaval maa-alal asub keskkonnaregistri maardlate nimistus olev maardla või selle osa, kooskõlastatakse maakonnaplaneering, üldplaneering või detailplaneering või riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneering planeerimismenetluses sätestatud korras Keskkonnaministeeriumiga. Selleks, et kindlaks teha, kuidas mõjutab nimetatud kooskõlastusnõue kohaliku omavalitsuse planeerimisvõimu kaevandamisloa järgselt maa-alal, millel asub maardla, tuleb uurida selle kooskõlastusnõude õiguslikku siduvust kohaliku omavalitsuse poolt tehtava planeerimisotsustuse osas.

Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et kuigi on planeerimisseaduses ette nähtud planeeringu kooskõlastamise kohustus, ei tulene seadusest, et kooskõlastusest keeldumine tähendaks keeldu planeeringu kehtestamiseks.¹³¹ Ringkonnakohus avaldas vastavat seisukohta seoses maardla kohal oleva maa-ala detailplaneeringuga. Kuigi nimetatud seisukoht on tehtud võttes aluseks lahendi tegemisel kehtinud planeerimisseadust ja maapõueseadust, on seisukoht kohaldatav ka kehtiva planeerimisseaduse ja maapõueseaduse osas, sest nimetatud kooskõlastusnõue ei ole oma sisult muutunud. Järelikult võttes aluseks selle kohtupraktikas esitatud seisukoha ei ole kooskõlastusnõue kohalikule omavalitsusele siduv ja seega ei piira otseselt kohaliku omavalitsuse kaalutlusruumi maardlal planeeringute kehtestamisel. Kuid nimetatud kohtu seisukoha põhjendatuses võib kahelda, sest kohus ei ole piisavalt toonud välja aluseid, millele toetudes on kohus leidnud, et Keskkonnaministeeriumi poolne kooskõlastusest keeldumine ei ole siduv kohalikule omavalitsusele. Kuigi seadusest otseselt ei tulene kooskõlastusnõude siduvat iseloomu, võib võttes aluseks selle kooskõlastusnõude sätestamise eesmärgi tuleneda, et sellel peaks siiski olema siduv iseloom.

Riigikohtu Halduskolleegium on esitanud seisukoha, mille kohaselt oli keskkonnateenistuse kooskõlastus detailplaneeringule siduv tulenevalt maastikukaitseala kaitse-eeskirja ja looduskaitseaduse sätetest, mis keelavad kaitseala piiranguvööndis uute ehitiste püstitamise kaitseala valitseja nõusolekuta. Seega sellises detailplaneeringu menetluses on riigiorganite

¹³¹ TlnRko 3-07-2599, p 10

seisukoht (nõusolek) planeerimismenetluse läbiviimisel siduva tähendusega.¹³² Nimetatud Riigikohtu lahendist saab välja lugeda selle, et kooskõlastuse sidususe osas mängib olulist rolli selle kooskõlastusnõude sätestamise põhjus. Maardlal või selle osal planeeringu kooskõlastamisenõue on sätestatud maapõueseaduse 7.peatükis, milles sisalduvad maapõue kaitse tagamise sätted. Seega võib süsteemselt lähenedes olla nimetatud kooskõlastusnõude põhjuseks vajadus kaitsta maavaravarusid. Kooskõlastuse eesmärgiks on seega tagada planeeringus planeeritaval maa-alal paiknevate maavaravarude ekspluateerimise võimalikkus ning vältida või piirata tegevuste planeerimist maardlale, mis halvendaksid tulevikus juurdepääsu maavaravarule või selle kaevandamisväärsena säilimist. Maapõue kaitse sätete eesmärgiks on jätta maardlal Keskkonnaministeeriumile lõplik otsustusõigus maapõue seisundit või kasutamist mõjutava tegevuse lubamisel. MaaPS § 62 lg 2 ja 3 sätestavad kohustuse küsida maapõue seisundit ja kasutamist mõjutava tegevuse läbiviimiseks luba Keskkonnaministeeriumilt ja MaaPS § 63 lg 4 sätestab planeeringu kooskõlastamise kohustuse. Neid kahte sätet koos vaadates võib väita, et kui maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavaks tegevuseks on vaja kohaliku omavalitsuse planeeringut toimub Keskkonnaministeeriumi poolne nii-nimetatud loa andmine ja selle kaalumine just läbi planeerimismenetluses kooskõlastuse andmise. Kuivõrd MaaPS §-s 62 olev regulatsioon sätestab kategoorilised alused ja piirangud maardlal tegevuse lubamisel võib öelda, et planeeringu kooskõlastusnõue peab ülal nimetatud eesmärkide täitmise tagamiseks olema siduva iseloomuga. Kui kooskõlastusnõue ei ole siduv kohalikule omavalitsusele, siis ei oleks võimalik ka tagada maapõue ja maavaravarude kaitse nõuete täitmist. Järelikult on kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum kaevandamisloa järgselt piiratud asjaoluga, et maardlal planeeringu kehtestamine või muutmine, sealhulgas maa sihtotstarbe muutmine, peab olema kooskõlastatud Keskkonnaministeeriumiga. Kuivõrd kooskõlastusnõuet sisaldav säte ei erista maardlaid, millele on antud kaevandamisluba ja millele ei ole antud, kehtib nimetatud kooskõlastusnõue ka kaevandamisloa järgselt planeeringute kehtestamisel ja muutmisel, sealhulgas maa sihtotstarbe muutmise menetluses.

Eelpool toodut kokku võttes on kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum planeeringute kehtestamisel ja muutmisel keskkonnaregistris maardlate nimistusse märgitud maardlal, sealhulgas ka maardlal, mille osas on välja antud kaevandamisluba, piiratud kooskõlastuskohustusega. Nimetatud

¹³² Kanger, L. Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle. Kohtupraktika analüüs. Tartu 2009 - Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyy%20-%20MaavanemaJV%20%28L_Kanger%29.pdf lk 26; RKHKo 3-3-1-15-08, p 18

kooskõlastuskohustus on siduva iseloomuga, mis tähendab seda, et kohalik omavalitsus ei saa Keskkonnaministeeriumi poolsest kooskõlastamisest keeldumisel võtta vastu planeeringut enne kui on sisse viinud, arvestades maapõue ja maavaravarude kaitse põhimõtteid, kooskõlastuse saamiseks vajalikud muudatused.

Kokkuvõte

Käesolevas magistritöös uuriti riigi huvide ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse vahekorda maavarade kaevandamise ja planeerimise valdkonnas. Esimene peatükk keskendus maavarade kaevandamise otsustuspädevuse jaotuse analüüsile, uurides jaotuse põhjendatust ning otsustuspädevuse ulatust. Teises peatükis uuriti riigil oleva otsustusõiguse mõju kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega hõlmatud kohalike elu küsimuste lahendamisesse ning hinnati sellest tulenevate kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangute proportsionaalsust.

Magistritöö peamiseks uurimisküsimuseks oli, kuidas ja millisel määral piirab riigil olev maavarade kaevandamise lubatavuse lõplik otsustusõigus kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ja kas selline riive on proportsionaalne. Nimetatud küsimusele vastuse leidmiseks analüüsiti järgmisi alaküsimusi. Kuidas on jagunenud pädevus kohalike omavalitsuste ja riigi vahel kaevandamise korraldamisel? Kuidas sisustada riigil lasuvat lõplikku otsustusõigust kaevandamise valdkonnas? Kas maavarade kasutamise üle otsuste tegemine võib kuuluda kohaliku elu küsimuste hulka ja sellest tulenevalt olla ka kohaliku omavalitsuste pädevuses, kui jah, miks peaks maavarade kaevandamise lõplik otsustusõigus olema riigil? Millisel määral mõjutab riigi lõplik otsustusõigus maavarade kaevandamise üle kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku enesekorraldusõigust maavarade kaevandamisest enim mõjutatud kohalike elu küsimuste lahendamisel? Kas selline sekkumine kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse on sellisel kujul proportsionaalne?

Maavarade eksploateerimise, sealhulgas kaevandamise lubatavuse otsustuspädevuse jaotuse põhjendatuse ja kohaliku omavalitsuse otsustusprotsessi kaasamise vajalikkuse kontrollimisel tuleb arvestada jätkusuutliku arengu ja loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtteid. Lisaks nendele võib mõju omada ka maavarade omandisüsteem ning loodusvarade reguleerimise süsteem. Eestis rakendatakse *regalia* süsteemi, mille kohaselt kuuluvad olulised maavarad riigile ning maavarade eksploatatsiooni reguleerimisel tsentraliseeritud süsteemi, mille kohaselt on otsustustasand viidud riigi tasemele. Tulenevalt asjaolust, et maavarade kaevandamine omab kõige otsesemat ja kohest mõju maardla asukohas paiknevale kohalikule kogukonnale ja nende

elukeskkonnale on eelpool nimetatud põhimõtete esile kerkimisega ja keskkonnateadlikuse tõusuga kohalikud kogukonnad näidanud üles enda poolset huvi osaleda maavarade kaevandamise otsustusprotsessis. Kuivõrd riik peab maavarade eksploateerimise otsustamisel arvestama eelpool nimetatud põhimõtteid ning tasakaalustama otsust tehes kõiki asjasse puutuvaid avalikke huve, sealhulgas kohaliku omavalitsuse poolt kaitstavaid kohalikke avalikke huve, peab kohalik omavalitsus olema kaasatud otsustusprotsessi.

Maavarade kaevandamise lubatavuse lõplik otsustuspädevus on Eestis sätestatud MaaPS § 34 lg-s 2, mille kohaselt otsustab Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse vastaseisu korral maavarade kaevandamise lubatavuse. Selle lõpliku otsustuspädevuse olemuse ja eesmärgi sisustamiseks on erinevaid võimalusi. Esiteks võib tõlgendada MaaPS § 34 lg-t 2 arvestades PS §-i 5, et antud säte toetab otsustuspädevuse riigile jätmist administratiivsetel kaalutlustel, kuid ei kinnita absoluutse lõpliku otsustusõiguse jätmist riigile. Selle tõlgenduse puhul säilib siiski probleem kohalike omavalitsuse siduva nõusoleku ja MaaPS alusel riigile otsustusõiguse õigusliku tähenduse ja sellest tuleneva otsustuspädevuse jaotuse osas. Nimetatud tõlgendus ei anna ammendavat vastust ega kinnita seda, et riigil peab olema lõplik otsustusõigus maavarade kasutamise valdkonnas, sest PS §-s 5 sisalduv üldine põhimõte saab omada vaid otsustuspädevust suunavat mitte kinnitavat mõju. Teine võimalus on MaaPS § 34 lg 2 ja seega lõpliku otsustuspädevuse jaotuse tõlgendamisel lähtuda sellest, et seadusandja eesmärgiks oli vastava sätte puhul eristada kohaliku ja riikliku tähtsusega maavarade kaevandamislubade puhul otsustusõiguse jaotumist vastavalt sellele, kas riigil on või ei ole konkreetse maavara kaevandamise suhtes riiklikud huvid. Kui riigil on põhjendatud ülekaalukad riiklikud huvid siis on lõplik otsustusõigus riigil, kui need aga puuduvad siis peaks ja tuleks jätta lõplik otsustusõigus kohalikule omavalitsusele läbi MaaPS § 34 lg 1 p-s 16 sisalduva siduva nõusoleku või sellest keeldumise. Võttes arvesse asjaolu, et PS § 5 sisalduv põhimõte omab vaid otsustuspädevuse jaotust suunavat mitte kinnitavat mõju ning vaadeldes teistes Mandri-Euroopa riikides lõplikku otsustuspädevuse jaotust ja arvestades analüüsitava sätte objektiivteleoloogilist tõlgendust on teine tõlgendamisvõimalus sobivam ja põhjendatud.

Kuigi maavarade eksploateerimise lõplik otsustusõigus on jäetud riigile on seda küsimust põhimõtteliselt võimalik käsitleda kohaliku elu küsimusena, mille üle otsustamisel on kohalikul omavalitsusel universaalpädevus. Kohalik omavalitsusüksus on haldussuuteline viima läbi nõuetekohase menetluse, küsimusel on tajutav kohalik päritolu ning küsimuse lahendus võib olla

piiratud kindla omavalitsusüksuse territooriumiga. Ainus kriteerium, mis ei ole täidetud on traditsiooniline kuuluvus, kuid see kriteerium on seotud pigem poliitiliste kaalutluste kui küsimuse lahendamise võimekusega. Seega ei ole põhjendatud toetuda väitele, et kuivõrd maavarade ekspluateerimise üle otsustamine on olemuselt puhtalt riigielu küsimus peab lõplik otsustusõigus olema seetõttu riigil.

Riigi maavarade ekspluateerimisest tulenevate huvide ja kohaliku omavalitsuse poolt kaitstavate kohalike huvide konflikt avaldub kõige selgemini kaevandamistegevust piiravate või takistavate kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvate kohalike elu küsimuste otsustamisel.

LKS 7. peatüki kohaselt on kohalikul omavalitsuse enesekorraldusõigusega hõlmatud ülesandeks kohalik looduskaitse läbi kohalike kaitsealade loomise õiguse. Seega ühelt poolt on kohalikul omavalitsusel õigus luua kohalik kaitseala näiteks maardlal või selle läheduses ning kaitse-eeskirja või planeeringuga rakendada LKS §-s 31 olevat kaitsekorda, mille kohaselt maavarade kaevandamine on kaitsealal keelatud, teiselt poolt on riigil õigus otsustada kaevandamisloa andmiseks nõusoleku andmine olenemata kohaliku omavalitsuse vastasseisust. Nimetatud otsustuspädevuste konflikti ei ole Eestis õiguslikult reguleeritud, kuid probleem on reaalne. Hinnates seda, kas juhul kui riigil oleks õigus juba loodud kohalik kaitseala kehtestamine nii-öelda “tagasi pöörata” oleks selline kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirang proportsionaalne, tuleb käesolevas töös tehtud analüüsi tulemusel tõdeda, et proportsionaalsuse osas ei saa antud juhul teha juhtumiväliselt lõpliku järeldust. Piirangu vajalikkus sõltub kohalikul kaitsealal paikneva maavara liigist, kogusest ja alternatiivsete leiukohtade arvust ja mõõdukus kohaliku omavalitsuse poolt loodusobjekti kaitse alla võtmise kaalutlustest. Kui need kaalutlused on objektiivsed, siis on need kaalukamad kui riiklikud põhjused sellise piirangu jaoks, kui aga need on subjektiivsed ei pruugi nende kaalukus olla võrreldes riigi huvidega olulisem.

Kehtiv kohalike kaitsealade kehtestamise menetluse regulatsioon on, pädevusvaidluste ning riigi maavarade kaitsest ning ekspluateerimise võimalikkusest tulenevate huvide arvestamiseks, puudulik. Kohalik omavalitsus peab tulenevalt kohtupraktikast ja MaaPS § 62 lg-st 1 p-st 3 elemendi või maastiku kaitse alla võtmisel arvestama ja hindama ka riigi võimalikke huve kaitseala piiranguvööndisse jääva maavaravaru kaevandamise või maardlale juurdepääsu tagamise osas. Üks võimalik riigi huvi eeldamise kriteerium oleks maavaravaru staatus Keskkonnaregistris, kuid võttes arvesse maavaravaru kategoriseerimisel kaevandamise kui

tegevuse keskkonnamõju hindamata jätmist ei pruugi see anda adekvaatset vastust või alust kaalumaks kohalikke looduskaitsehuve ja riiklike maavara kaevandamise huve. Sobivamaks riigi võimalike huvide teadasaamise vahendiks oleks sätestada kohustus, kohalike kaitsealade loomisel registrisse kantud maavaravarude leiukohale või nende lähedusse, küsida riigilt seisukoht. Kuid arvestades asjaolu, et kohalike kaitsealade loomine on kohaliku enesekorraldusõigusega kaetud valdkond ning kaalutlusotsus, ei saa selline seisukoht olla õiguslikult siduv ning sellest tulenevalt ei saa see olla ammendav lahendus riigil oleva maavarade kaevandamise lõpliku otsustuspädevuse ja kohalikul omavalitsusel lasuva kohalike kaitsealade loomise otsustuspädevuse konflikti lahendamiseks.

Maapõue kaitsenõuete regulatsioon riivab ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ruumilise planeerimise valdkonnas. Eestis kehtiv maapõue kaitse regulatsioon on sobiv, sest tagab maavara füüsilise säilimise, kaevandamise majandusliku otstarbekuse ja juurdepääsu maavarale, kuivõrd tõstab maavara kaitse prioriteetsemaks muude maakasutusviiside kõrval ja piirab püsiva iseloomuga ehitus- ja arendustegevuse laienemist maardlale ning selle lähiümbrusesse, kuid piirangud ei ole vajalikud ega mõõdukad. Piirangud ei ole vajalikud, sest on olemas kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust vähem koormavam alternatiivne lahendus. Alternatiivseks võimaluseks on määrata maakondlikul tasemel maavarade kaitse- ja konfliktitsoonid:

- 1) alad, kus maavarade kaitse on prioriteetne teiste maakasutusviiside ees ja
- 2) huvide konfliktiga alad koos maardlate kasutamise tingimustega.

Kirjeldatud maapõue kaitse regulatsioon on sobiv maavarade kaitse eesmärgi täitmiseks, paindlik ning kohalikke omavalitsuste enesekorraldusõigust planeerimisvaldkonnas vähem koormavam kui kehtivas MaaPS §-s 62 ja uues MaaPS §-s 15 sisalduv regulatsioon.

Kohaliku omavalitsuse diskretsioon kaevandamisloas märgitud ala katastriüksuse sihtotstarve muutmise menetluses ei ole redutseeritud nullini ning objektiivsest õigusest ei tulene alust, mille kohaselt kaevandamisloa olemasolu määraks või piiraks kohaliku omavalitsuse ulatuslikku kaalutlusruumi planeerimismenetluses. Kuid PlanS § 10 lg 1 kohaselt peab planeerimisalase tegevuse korraldaja tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringu lahendusse. MaaPS § 34 lg 2 eesmärgiks ja selle alusel antud nõusoleku sisuks on

ülekaalukate riiklike huvide väljendamine kaevandamisloa menetluses ja sealt edasi ka kindla maavara reaalse kasutamise osas. Olukorras, kus riik on rakendanud märgitud lõpliku otsustusõigust kaevandamisloa menetluses on huvide kaalumiskohustuse olemasolu kaevandamisloas nimetatud maa-ala sihtotstarbe muutmise menetluses õigustatud ja põhjendatud, sest huvide väljendus ei pea tingimata tulenema planeeringuliikde hierarhisest suhtest. Järelikult võib ja peaks kohalik omavalitsus maa sihtotstarbe muutmise menetluses arvestama ja kaaluma ka märgitud ülekaalukaid riiklike huve.

Kohaliku omavalitsuse kaalutlusruum planeeringute kehtestamisel ja muutmisel keskkonnaregistris maardlate nimistusse märgitud maardlal, sealhulgas ka maardlal, mille osas on välja antud kaevandamisluba, on piiratud kooskõlastuskohustusega. Nimetatud kooskõlastuskohustus on siduva iseloomuga, mis tähendab seda, et kohalik omavalitsus ei saa Keskkonnaministeeriumi poolsest kooskõlastamisest keeldumisel võtta vastu planeeringut enne kui on sisse viinud, arvestades maapõue ja maavaravarude kaitse põhimõtteid, kooskõlastuse saamiseks vajalikud muudatused. Kuid arvestada tuleb seda, et nimetatud kooskõlastuskohustus kehtib vaid maa sihtotstarbe muutmisel, mitte muutmata jätmisel, kuivõrd kooskõlastusnõue sisaldub maapõue kaitse regulatsioonis, mistõttu on selle sätte eesmärgiks tagada olukorra muutmisest tuleneva maapõue seisundi halvendamise vältimine. Seega ei saa kooskõlastuskohustus mõjutada kohaliku omavalitsuse kaalutlusõigust kaevandamisloa järgselt katastriüksuse sihtotstarve muutmata jätmisel.

Abstract

Relationship Between State's Interests and the Right of Local Self-governance in the Field of Mineral Extraction and Planning

Due to the direct impact of mining to local communities and the environment, local government involvement in extraction permit procedure and making the final decision about mineral extraction, is necessary. In Estonia local government has an opportunity to have a say in the decision process by giving or refusing consent to extraction permit. This consent is according to the aim of Earth's Crust Act § 34 section 1 binding to the issuer unless Government of the Republic overrides local government refusal. Due to the lack of criteria regulating when the Government of the Republic has the right to override aforementioned refusal the discretion of the Government is too broad which arise problems about who has the final competence to decide mineral extraction in certain area and the extension of impact to issues under the competence of local government and accordance to Constitution.

Supreme Court of the Republic of Estonia has ruled that the final competence in mineral extraction decision lies on the Government of the Republic, because to ensure that minerals are used economically state wide overview of minerals deposits and security of supply is needed. On the other hand Supreme Court has ruled that before extraction of minerals is allowed all conflicts with local and county-wide spatial plans have to be resolved. Local government has the competence to designate or change local spatial plan. Therefore, eventhough Government of the Republic must have the final decision involving mineral exploitation, local government can effectively preclude extraction of minerals even though in the extraction permit process state has given its permission to extract minerals. This competence conflict causes legal disputes and will impede effectiveness of mineral extraction process.

Second issue in the relationship of state's interests and the right of local self-governance arises from the impact of state's final competence to allow mineral extraction and from the mineral safeguarding requirements to issues under the competence of local government. Issues are most defined in fields such as local nature conservation and spatial planning.

The aim of this master thesis is to analyse the relationship between state interests and right of local self-governance in the field of mineral extraction. The main research question was how and to what extent states final competence in the allowance of mineral extraction limits the right of local self-governance and is this limitation proportional.

Thesis was divided into two main sections. The first section focuses on the issues of final competence to decide mineral extraction. Primarily, how competence is divided between state and local authority and what could be the basis to decide or designate the competence to state. The second section focuses on the relations of states aforementioned competence to decide mineral extraction, mineral safeguarding requirements and local issues such as local nature conservation and spatial planning.

After analysing and interpreting Earth's Crust Act § 34 section 2, which designates final competence in mineral extraction to state, author has come to the next conclusion. In accordance to the aim of this regulation is to divide aforementioned competence between state and local authority based on the importance of the minerals in question. When mineral deposits have superior public importance the decision must be made by the state, otherwise competence must be left to local authority.

Even though according to Earth's Crust Act and Supreme Court decision that decision about permission of mineral extraction and exploitation is state issue, taking into account theoretical criterias this decision can be viewed as local issue and therefore can fall under the right of local self-governance.

Therefore there is no clear basis under which competence in mineral exploitation according to the law should lie, but there are ways to clarify the regulation and reduce competence conflicts. This can be achieved by enacting clear criteria to the regulation which can confine state's discretion to a more appropriate and proportional state in case of local authority's refusal of extraction permit.

According to Nature Conservation Act local authority has the right to place natural object or landscape under protection and enact limitation such as prohibition of mineral extraction in the limited management zone. Therefore placing an object under local protection and enacting

limitations local authority basically decides if extraction of minerals from a deposit is allowed or not, even if extraction permit has been issued. This raises competence conflict between state's right to have a final say in minerals exploitation and local authority's right to place an object under protection. To evaluate which competence prevails is difficult due to the variation of mineral deposits importance and alternative extraction opportunities. The proportionality of this kind of limitation to right of local self-governance depends largely on the facts of specific case, therefore we can't draw abstract conclusions of it. Necessity of this limitation depends on the quantity, type of mineral, availability of alternative deposits and local authority's considerations on placing object under protection. Current regulation about local nature conservation procedure is lacking because there are no clear basis for local government to evaluate or assume possible state interests. To amend this, there should be requirement to ask state opinion when there are mineral deposits in the considered conservation zone.

Mineral safeguarding regulation in Estonia limits disproportionately the right of local self-governance in local spatial planning and therefore is unconstitutional. Safeguarding regulation is not necessary because there exists alternative regulation which is less burdensome and more appropriate. Minerals can be safeguarded and right of local spatial planning ensured by enacting safeguarding and conflict zones in county-wide spatial plan. Safeguarding zones are areas where protection of minerals is priority and conflict zones are areas where mineral extraction is limited by certain requirements. Local government can voice its opinion about area distribution and mineral extraction limitations already in county-wide spatial plan procedure. This ensures that local authority can make long-term and short-term spatial decisions and all the involving interests are considered even before extraction permit procedure. This can prevent any competence or interest conflicts.

Local government discretion in designating or modifying intended purpose of use of the plot is not influenced by the fact of in effect extraction permit on the plot in question. Therefore, there is no legal basis which limits local government's aforementioned discretion even when Government of Republic has given its consent for the extraction permit, in other words used its final competence in mineral exploitation. Competence conflict and issues arising from it remain, but local government must take into consideration state's interests when designating or modifying spatial plans.

Kasutatud allikad

Teaduskirjandus

1. Anderson, K.P; Gibson, C.C; Lehoucq, F. The Politics of Decentralized Natural Resource Governance. PS July 2004, lk 421-426 Arvutivõrgus:
http://journals.cambridge.org.ezproxy.utlib.ee/download.php?file=%2FPSC%2FPSC37_03%2FS1049096504004597a.pdf&code=fc9d0e862e1b4a58bb451e4f5abcf862 (28.07.2015) - Anderson
2. Campbell, N.J.Principles of Mineral Ownership in the Civil Law and Common Law systems. Tulane Law Review Vol XXXI 1956-57, lk 303-312 Arvutivõrgus:
http://heinonline.org.ezproxy.utlib.ee/HOL/Page?handle=hein.journals/tulr31&div=35&start_page=303&collection=journals&set_as_cursor=2&men_tab=srchresults (12.02.2016) - Campbell
3. Kanger, L. Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle. Kohtupraktika analüüs. Tartu 2009 - Arvutivõrgus:
http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyyis%20-%20MaavanemaJV%20%28L_Kanger%29.pdf
4. Merusk, K; jt (koost). Eesti Vabariigi põhiseaduse komm vlj. 2012, § 5/4.1 Arvutivõrgus:
<http://www.pohiseadus.ee/kommentaaride-autorid/> (22.07.2015)
5. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Kirjastus Juura 2014
6. Smith, D.C. Looking Ahead: The Top Ten Energy and Natural Resources Issues in 2015. Journal of Energy and Natural Resources Law, Vol 33 nr 1, February 2015, lk 8-10
7. Taluste, O. Siseministeriumi juhend kohaliku ja riikliku küsimuse eristamisest. 2010
8. Vaarmari, K. Juhtumi analüüs: Ess-Soo kohalik kaitseala. Keskkonnaõiguse Keskus 2010 Arvutivõrgus: http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Esssoo_juhtumianalyys.pdf
9. Vaarmari, K; Vahtrus, S. Maavarade kasutamise ruumilise planeerimise võimalused õiguslik analüüs. Keskkonnaõiguse Keskus 2014 viide 73 Arvutivõrgus:
http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Maavarade_kasutamise_analyys_K6K_l6plik_18.12.14.pdf (09.03.2016)
10. Vahtrus, S; Vaarmari, K. Kaalutusotsuste tegemine keskkonnaasjades. Keskkonnaõiguse Keskus 2013

11. Wagner, H; Tiess, G, Šolar, S; Nielsen, K. Minerals Planning Policies in Europe. RMZ- Materials and Geoenvironment, Vol 52, No. 3 2006, lk 607-620 Arvutivõrgus: http://www.rmz-mg.com/letniki/rmz52/rmz52_0607-0620.pdf (05.03.2016)
12. Wagner, H; jt. Minerals Planning Policies and Supply Practices in Europe. Department of Mining and Tunneling University of Leoben 2004, lk 285 Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/best-practices/leoben_2004_en.pdf (03.06.2015)
13. Weber, L. Der Österreichische Rohstoffplan. 2012 (kaugviide Wrighton, C.E; Bee, E.J; Mankelow, J.M. The development and implementation of mineral safeguarding policies at national and local levels in the United Kingdom. Resources policy Vol 41, 2014, lk 160-170) Arvutivõrgus: <http://nora.nerc.ac.uk/4201/>
14. Wrighton, C.E; Bee, E.J; Mankelow, J.M. The development and implementation of mineral safeguarding policies at national and local levels in the United Kingdom. Resources policy Vol 41, 2014, lk 160-170 - Arvutivõrgus: <http://nora.nerc.ac.uk/4201/>
15. Williams, J.P. Global Trends and Tribulations in Mining Regulation. Journal of Energy and Natural Resources Law Vol 30 2012, lk 391-421 Arvutivõrgus: <http://heinonline.org.ezproxy.utlib.ee/HOL/Page?handle=hein.journals/jenrl30&id=407&collection=journals&index=journals/jenrl> (22.07.2015)

Normatiivaktid

16. Eesti Vabariigi põhiseadus RT I, 27.04.2011, 2
17. Euroopa kohaliku omavalituse harta RT II 1994, 26, 95
18. Haldusmenetluse seadus RT I, 23.02.2011, 8
19. Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord RT I 2008, 46, 260
20. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon RT II 2001, 18,89
21. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, RT I, 30.12.2015, 18
22. Keskkonnaregistri seadus RT I, 08.07.2014, 18
23. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus RT I, 23.03.2015, 106
24. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus RT I, 30.12.2015, 82
25. Maakatastriseadus RT I, 30.12.2015, 30
26. Maapõueseadus RT I 1994,86, 1488

- 27. Maapõueseadus RT I, 07.07.2015, 23
- 28. Looduskaitseseadus RT I, 23.03.2015, 122
- 29. Planeerimisseadus RT I, 10.11.2015, 9
- 30. Säästva arengu seadus RT I, 13.03.2014, 62
- 31. Vabariigi Valitsuse seadus RT I, 19.03.2015, 69

Kohtupraktika

- 32. RKPJKo 3-4-1-1-99
- 33. RKPJKo 3-4-1-6-00
- 34. RKPJKo 3-4-1-09-06
- 35. RKHKo 3-3-1-86-06
- 36. RKHKo 3-3-1-15-08, p 18
- 37. RKPJKo 3-4-1-9-09
- 38. RKPJKo 3-4-1-13-09
- 39. RKHKo 3-3-1-79-09
- 40. RKHKo 3-3-1-35-13
- 41. RKHKo 3-3-1-15-14

- 42. TlnRko 3-07-2599
- 43. TrtRnko 3-08-1195
- 44. TlnHK 3-09-1232/157
- 45. TrtHko 3-13-1520

Seaduseelnõud ja seletuskirjad

- 46. 279 SE I Looduskaitseseadus eelnõu seletuskiri
- 47. 409 SE. Maapõueseadus. Eelnõu seletuskiri
- 48. 621 SE. Maapõueseadus. Eelnõu seletuskiri
- 49. Maapõueseadus eelnõu 16.02.2016 Arvutivõrgus:
<http://eelroud.valitsus.ee/main#SSu8OALP> (09.03.2016)

50. Maapõueseaduse eelnõu seletuskiri 18.06.2015, Arvutivõrgus:
<http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9d9b9856-f99d-427b-a82e-6499d5f96763#CtDHX8q1> (30.07.2015)
51. Maapõueseadus eelnõu seletuskiri 16.02.2016 Arvutivõrgus:
<http://eelnoud.valitsus.ee/main#SSu8OALP> (09.03.2016)

Arengukavad ja strateegiad

52. Eesti Keskkonnastrateegia aastani 2030 - Arvutivõrgus:
http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/ks_loplil_riigikokku_pdf.pdf
(23.02.2016) - Keskkonnastrateegia
53. Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2011-2020 - Arvutivõrgus:
<http://www.envir.ee/et/ehitusmaavarade-kasutamise-riiklik-arengukava-2011-2020>
(12.06.2015)
54. Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2011-2020 seletuskiri- Arvutivõrgus:
<http://www.envir.ee/et/ehitusmaavarade-kasutamise-riiklik-arengukava-2011-2020>
(12.06.2015)
55. “Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2016–2030“ koostamise ettepanek - Arvutivõrgus:
<http://www.envir.ee/sites/default/files/pakkoostamiseettepanek4apr2013.pdf> (23.02.2016)

Rahvusvahelised konventsioonid

56. UN General Assembly 1803 (XVII) 14.12.1962 resolution “Permanent Sovereignty Over Natural Resources” - Arvutivõrgus:
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx> (04.04.2016)
57. United Nations Rio Declaration on Environment and Development 1992, Principle 3 - Arvutivõrgus:
<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>
(31.07.2015) - Rio Declaration (viide 7)
58. United Nations Framework Convention on Climate Change 1992 - Arvutivõrgus:
http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf (31.07.2015)

Muud materjalid

59. Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liidu arvamus MaaPS eelnõu kohta.
19.06.2015 - Arvutivõrgus:
<http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9d9b9856-f99d-427b-a82e-6499d5f96763#CtDHX8q1> (30.07.2015)
60. European Commision. Improving Framework Contitions for Extracting Minerals for the EU.
01.07.2010 - Arvutivõrgus:
<http://www.euromines.org/files/what-we-do/sustainable-development-issues/2010-report-improving-framework-conditions-exchanging-best-practice.pdf> (05.03.2016)
61. Minatura2020-Mineral Deposits of Public Importance. Arvutivõrgus:
<http://minatura2020.eu/project-objectives/> (05.03.2016)
62. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine- Kas ehitusmaterjalidena kasutatavate maavarade kaevandamine on korraldatud jätkusuutlikult ning arvestades Eesti elanike ja loodusega. Tallinn 14. mai 2009
Arvutivõrgus:
http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Estonia_f_est_Arrangement%20of%20Mining%20Mineral%20Resources%20Used%20in%20Construction.pdf (20.06.2015)
63. <https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/regionaalhaldus-ja-maavalitsused>
64. <http://planeerimine.ee/seadus-ja-juhendid/pohimotted/> (09.03.2016)
65. <http://www.miningfacts.org/Communities/What-is-the-social-licence-to-operate/>
(09.03.2016)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina ANNIKA KRUUS

(autori nimi)

(sünnikuupäev: 18.05.1992)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

RIIGI HUVIDE JA KOHALIKU OMAVALITSUSE ENESEKORRALDUSÕIGUSE
VAHEKORD MAAVARADE KAEVANDAMISE JA SELLE PLANEERIMISE
VALDKONNAS,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Kaarel Relve,

(juhendaja nimi)

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 29.04.2016 *(kuupäev)*